

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2022_1_103

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ

© 2022 г.

С.М. Рукавишников

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов

privet085@gmail.com

Поступила в редакцию 30.12.2021

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых предпосылок формирования механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров. Цель статьи – выявить конституционно-правовые нормы, на которых основано государственное управление в отраслях науки и высшего образования, и соотнести с ними существующую практику законодательного регулирования подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации. Поставленная цель была достигнута при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя содержание юридической литературы, действующего и утратившего силу законодательства, документов стратегического планирования в отрасли науки и высшего образования, автор пришел к выводу о том, что организационные правоотношения в сфере подготовки научно-педагогических и научных кадров должны быть предметом регулирования единого законодательства. При этом законодателю необходимо учитывать конституционные требования, касающиеся реализации индивидуальных прав и организации публичного управления в отраслях науки и высшего образования.

Ключевые слова: механизм административно-правового регулирования, подготовка научно-педагогических кадров, конституционно-правовые предпосылки, наука, образование, научно-технологическое развитие, государственное управление, кадровая политика.

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

Значение квалифицированных кадров как для указанных организаций, так и в целом для системы публичного управления состоит в том, что они образуют собой движущую силу, опре-

деляющий элемент структуры тех или иных органов или организаций, залог успеха их деятельности [1, с. 71, 222]. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации является частью государственной кадровой политики, в рамках которой законодательно и на уровне подзаконных нормативных правовых актов определяются условия и порядок получения гражданами соответствующего уровня высшего образования и иные способы повышения научной квалификации.

В политико-правовых документах государственную кадровую политику в последнее время принято связывать с сохранением и приумножением так называемого «человеческого капитала». В научной отрасли данная политика проводится на основе Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [2], в которой уделяется пристальное внимание подготовке кадров отечественной науки, играющей одну из ключевых ролей в поддержании безопасности государства. При этом отмечается наличие в настоящее время не только позитивных сторон российской науки, но и затрудняющих повышение научно-технологического потенциала государства факторов. В частности, отечественные таланты, проявившие себя на международных соревно-

ваниях, в дальнейшем не всегда реализуют себя в научной сфере, что не способствует преодолению сложившихся негативных тенденций в отношении квалификации российских исследователей: мировой рейтинг привлечения талантов показывает далеко не лидирующее место Российской Федерации, выступающей в качестве поставщика человеческого капитала для научных и образовательных учреждений других стран, а финансовые вложения в него со стороны государства фактически обеспечивают повышение научного потенциала зарубежных партнеров. При этом механизмы удержания наиболее квалифицированных ученых не имеют должного уровня эффективности.

Административно-правовое обеспечение государственной кадровой политики в сфере подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации ориентировано в настоящее время на достижение целей, поставленных в Паспорте национального проекта «Наука», который утвержден президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) [3]. Одним из приоритетов в нем названо внедрение целостной системы подготовки и профессионального роста научно-образовательных и научных кадров, способствующей созданию конкурентоспособных коллективов и научных лабораторий, осуществлению молодыми учеными научных разработок и исследований. В связи с этим предполагается формирование комплекса взаимосвязанных уровней видов образования, а также инструментов государственной поддержки обучающихся, системы стимулирования и карьерного роста, внутрироссийской мобильности обучающихся, научно-педагогических и научных работников.

Исторический опыт организации государственной политики в сфере подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации показывает разные подходы законодателя к регулированию соответствующих правоотношений. В связи с этим необходимо обратиться к положениям Конституции Российской Федерации [4] в целях выявления конституционных предпосылок к формированию административно-правового механизма подготовки научно-педагогических кадров. В ней содержится ряд норм, устанавливающих гарантии прав человека на прохождение соответствующей подготовки и обеспечивающих создание организационно-правовых механизмов их реализации. Поскольку подготовка научно-педагогических кадров находится на стыке науки и высшего образования, ее конституционно-правовую основу образуют те нормы, которые предусматривают обра-

зовательные и научные права человека. В первую очередь, речь идет о праве каждого на образование, в том числе на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования (ч. 1, 3 ст. 43 Конституции РФ), и о свободе научного творчества и преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ). Во-вторых, в Основном законе содержатся организационно-правовые основы обеспечения реализации данных конституционных прав, которые определяют законодательную политику государства и направления деятельности субъектов государственного управления наукой и высшим образованием.

Данный организационно-правовой механизм предопределяется конституционным разграничением предметов ведения с определением вопросов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К первой группе относятся установление единых правовых основ системы образования; федеральные программы и установление основ федеральной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ), а ко второй – общие вопросы науки и образования (п. «е» ст. 72 Конституции РФ).

Организация исполнительно-распорядительной деятельности в рассматриваемых отраслях управления возложена на Правительство РФ, которое в соответствии с поправкой к Конституции РФ обязано обеспечивать сохранение и развитие научного потенциала страны, государственную поддержку ее научно-технологического развития, проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в сфере образования и науки (п. «в», «в1» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

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

Вместе с тем в научной литературе нередко поднимается вопрос о пределах законодательного усмотрения, которое само по себе является естественным для законодательной власти, поскольку установление правил для социума характеризует законодателя как одного из субъектов государственной власти (наряду с исполнительной и судебной), реализующего закреплен-

ные за ним Основным законом полномочия. В связи с этим А.А. Никитин выделяет преодолимые и непреодолимые пределы [5, с. 12–13] усмотрения законодателя, который не может преодолеть пределы, очерченные главами 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Однако непреодолимость пределов законодательного усмотрения, обозначенных в ст. 43 и 44 Конституции РФ, не препятствует законодателю интерпретировать содержащиеся в них понятия, расширять или сужать их содержание. В соответствии с расширенным пониманием образования по ранее действовавшему законодательству данный термин охватывал докторантуру и соискательство, поскольку они входили в систему послевузовского профессионального образования [6, ст. 19]. В настоящее время подготовка диссертации в докторантуре и прикрепление к образовательной организации высшего образования для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре) не рассматриваются как часть образования, а отнесены исключительно к сфере научной деятельности [7, ст. 4.1].

Одновременно конституционная норма о бесплатности получения на конкурсной основе высшего образования приобрела новое значение ввиду расширения законодателем содержания высшего образования за счет включения в него обучения в аспирантуре (адъюнктуре) в виде последнего его уровня (подготовка кадров высшей квалификации) [8, ст. 10]. Ранее такое обучение охватывалось понятием «послевузовское профессиональное образование».

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

Обобщая взгляды ученых на конституционную свободу научного творчества, Л.Г. Берлявский выделяет ряд ее существенных черт:

- 1) важнейшим условием осуществления научной деятельности является снятие ранее существовавших идеологических ограничений;
- 2) свободу научного творчества характеризует наличие возможности защищать возникающие в связи с любыми научными трудами материальные и моральные интересы;
- 3) субъекты публичной власти лишены возможности вмешиваться в творческую свободу, диктуя индивиду, какие научные труды он должен публиковать и какое они должны иметь содержание;
- 4) свобода научного творчества не скована материальными инструментами, имеющимися в распоряжении государства, которые имеют не только положительную сторону, но и негативную, подчас приводя к отставанию в научной сфере [9, с. 117–118]. 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 ей не охватывается подготовка научно-педагогических и научных кадров, не обозначаются организации, в которых она осуществляется.

Думается, что причина подобных конституционных установлений состояла в ориентации разработчиков проекта Конституции РФ на положения действовавшего на тот момент законодательства об образовании [10], которое предусматривало подготовку научных и научно-педагогических кадров в рамках образовательной деятельности (послевузовского профессионального образования). Соответственно, ввиду высокой степени интеграции науки и образования не требовалось введения конституционных норм, определяющих основы организации подготовки научных и научно-педагогических кадров, поскольку эти вопросы были в полной мере охвачены организационно-правовыми аспектами реализации права индивида на образование.

В настоящее время законодатель по-прежнему декларирует интеграцию научно-исследовательской (научной) и образовательной деятельности в высшем образовании в ст. 72 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Не умаляя обозначенных в данном законе направлений интеграции, следует отметить, что им урегулированы не все ее аспекты. Законодатель, упоминая о подготовке и оценке диссертации на соискание ученой степени кандидата наук в аспирантуре (адъюнктуре) и последующем ее представлении к защите как об одном из способов такой интеграции, не учитывает подготовку на базе образовательных

организаций высшего образования докторских диссертаций, а также кандидатских диссертаций без освоения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

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

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

Учитывая декларируемую Президентом РФ цель интенсификации научной деятельности и вхождения Российской Федерации в число десяти ведущих государств мира по объему научных исследований и разработок благодаря прежде всего эффективной организации высшего образования [11], представляется, что организационные правоотношения в сфере подготовки научно-педагогических и научных кадров должны быть предметом регулирования единого законодательства. При этом законодателю необходимо учитывать конституционные требования, касающиеся реализации индивидом

прав и организации публичного управления в отраслях науки и образования.

Список литературы

1. Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 272 с.
2. Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта 2021 г.) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6887; 2021. № 12. Ст. 1982.
3. Паспорт национального проекта «Наука», утвержденный президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) [Электронный ресурс] // Правительство РФ: сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf> (дата обращения: 12.09.2021).
4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
5. Никитин А.А. Конституционные пределы законотворческого усмотрения // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 10–15.
6. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35, ст. 4135 (утратил силу).
7. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.
8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.
9. Берлявский Л.Г. Конституционная свобода научного творчества: сущность и нормативное содержание // Право и образование. 2011. № 8. С. 114–121.
10. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797 (утратил силу).
11. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

**FORMATION OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
IN THE FIELD OF TRAINING OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL:
CONSTITUTIONAL AND LEGAL PREREQUISITES***S.M. Rukavishnikov*

The article is devoted to the study of the constitutional and legal prerequisites for the formation of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of training scientific and pedagogical personnel. The purpose of the article is to identify the constitutional and legal norms on which public administration in the fields of science and higher education is based, and to correlate with them the existing practice of legislative regulation of the training of highly qualified scientific and pedagogical personnel. The goal was achieved using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the content of legal literature, current and expired legislation, strategic planning documents in the field of science and higher education, the author came to the conclusion that organizational legal relations in the field of training scientific, pedagogical and scientific personnel should be regulated by a single legislation. At the same time, the legislator must take into account the constitutional requirements concerning the implementation of individual rights and the organization of public administration in the fields of science and higher education.

Keywords: mechanism of administrative and legal regulation, training of scientific and pedagogical personnel, constitutional and legal prerequisites, science, education, scientific and technological development, public administration, personnel policy.

References

1. Manokhin V.M. Administrative law of Russia: Textbook. Saratov: Ai Pi Er Media, 2010. 272 p.
2. Decree of the President of the Russian Federation of December 1, 2016 № 642 (ed. dated March 15, 2021) «On the Strategy of scientific and technological development of the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2016. № 49. Ar. 6887; 2021. № 12. Ar. 1982.
3. Passport of the national project «Science», approved by the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and National Projects (Protocol № 16 of December 24, 2018) [Electronic resource] // Government of the Russian Federation: website. URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf> (Date of access: 12.09.2021).
4. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020 // Official Internet portal of Legal Information. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
5. Nikitin A.A. Constitutional limits of legislative discretion // Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 1 (41). P. 10–15.
6. Federal Law № 125-FL of August 22, 1996 «On higher and postgraduate vocational education» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. № 35, Article 4135 (expired).
7. Federal Law No. 127-FL of August 23, 1996 (as amended dated July 2, 2021) «On science and state scientific and technical policy» // Collection of legislation of the Russian Federation. 1996. № 35. Article 4137; 2021. № 27 (Part 1). Article 5179.
8. Federal Law of December 29, 2012. № 273-FL (ed. dated July 2, 2021) «On education in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2012. № 53 (part 1). Article 7598; 2021. № 27 (Part 1). Article 5179.
9. Berlyavsky L.G. Constitutional freedom of scientific creativity: essence and normative content // Law and education. 2011. № 8. P. 114–121.
10. Law of the Russian Federation of July 10, 1992 № 3266-1 «On education» // Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. № 30. Ar. 1797 (expired).
11. Decree of the President of the Russian Federation № 474 dated July 21, 2020 «On national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 30. Ar. 4884.