

КОМПЕТЕНЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

С. М. Рукавишников

Саратовская государственная юридическая академия

COMPETENCE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF TRAINING OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL: CURRENT STATE AND IMPLEMENTATION ISSUES

S. M. Rukavishnikov

Saratov State Law Academy

Аннотация: на текущем этапе развития государства инициатива Президента РФ является катализатором усилий всей системы государственного управления, а также законодательной власти по выработке подходов к формированию новой модели организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Это проявилось во введении экспериментального правового режима, направленного на апробацию новых уровней профессионального образования. Также актуальным является вопрос о реализации метода стимулирования при подготовке научно-педагогических кадров. Формулируются выводы о целесообразности дополнения законодательства об образовании посредством уточнения полномочий Президента РФ в области проведения образовательных экспериментов, а также о необходимости совершенствования правовой политики в сфере стимулирования исследовательской деятельности аспирантов и докторантов. **Ключевые слова:** Президент РФ, научно-педагогические кадры, административно-правовое регулирование, аспирантура, докторантура, государственное управление.

Abstract: at the current stage of the development of the state, the initiative of the President of the Russian Federation is a catalyst for the efforts of the entire system of public administration, as well as the legislative power to develop approaches to the formation of a new model for the organization of higher education and the training of scientific and pedagogical personnel. This was manifested in the introduction of an experimental legal regime aimed at testing new levels of vocational education. Also relevant is the question of the implementation of the incentive method in the training of scientific and pedagogical personnel. The article formulates conclusions on the expediency of supplementing the legislation on education by clarifying the powers of the President of the Russian Federation in the field of educational experiments, as well as on the need to improve legal policy in the field of stimulating research activities of graduate students and doctoral students.

Key words: the President of the Russian Federation, scientific and pedagogical personnel, administrative and legal regulation, postgraduate studies, doctoral studies, public administration.

Компетенция органов государственного управления играет ключевую роль в реализации публично-властной направленности их деятельности. Данное понятие традиционно

рассматривается как указывающее на принадлежность того или иного субъекта к властной стороне в публично-правовых отношениях, поскольку она представлена не только правами и обязанностями (как у невластной стороны), но и иными элементами, присущими сугубо публич-

но-властным институтам – целями и задачами, функциями, организационными и правовыми формами и методами деятельности.

Подготовка научно-педагогических кадров имеет важное публичное значение, поскольку от надлежащей организации данного элемента системы государственной научной аттестации зависит поступательное развитие всех отраслей и сфер государственного управления. Выпуск специалистов с доктринальным мышлением и глубокими знаниями в соответствующей отрасли науки позволяет сформировать надлежащую кадровую основу вузовского образования, способствующую формированию у обучающихся образовательных организаций высшего образования актуальных навыков и компетенций, адекватных современным потребностям общества, независимо от типологической принадлежности преподаваемых наук (точных, технических, гуманитарных, общественных и естественных). В конечном счете получившие качественное образование выпускники вузов становятся опорой прогресса в экономической, социально-культурной и административно-политической областях государственного управления, пополняя собой нишу высококвалифицированных кадров в промышленности, транспорте, сельском хозяйстве, энергетике, культуре, здравоохранении и прочих сферах применения знаний, требующих высокого уровня подготовки.

Компетенция органов государственного управления играет в обозначенных процессах ключевую роль, поскольку качественной организацией работы всей системы участвующих в ней органов определяется возможность совершенствования механизма подготовки научно-педагогических кадров, что, в свою очередь, способствует наполнению вузов кадрами высшей квалификации – кандидатами и докторами наук.

Систему органов государственного управления в обозначенной сфере составляют Президент РФ, Правительство РФ, отраслевые федеральные органы исполнительной власти, организующие подготовку научно-педагогических кадров и обеспечивающие качество соответствующих услуг (Минобрнауки России и Рособрнадзор), а также иные федеральные министерства, службы и агентства, в ведении которых находятся образовательные организации высшего образования и научные организации, в которых осуществляется образовательная деятельность по соответствующим программам.

На текущем этапе развития государства наметилась тенденция преобладающего значения компетенции органов государственного управления в деле оптимизации системы подготовки научно-педагогических кадров по сравнению с компетенцией субъектов законодательной деятельности. Последние, несмотря на высокий уровень активности по внесению изменений и дополнений в законодательство об образовании и о науке и государственной научно-технической политике, фактически не предпринимают обусловленных исключительно собственной инициативой шагов по трансформации существующей схемы подготовки научно-педагогических кадров, поскольку решение подобных вопросов должно базироваться на тщательно выверенной модели рассматриваемой подготовки, которая может быть основана на опыте государственного управления и текущих тенденциях в данной сфере. В частности, наметившиеся предпосылки и реальные шаги в направлении деглобализации процессов в сфере подготовки научно-педагогических кадров, катализатором чего стало изменение места и роли России в системе взаимоотношений на международной арене, показывают целесообразность отхода от основополагающей для глобальной унификации системы высшего образования Болонской модели, не только не давшей в Российской Федерации каких-либо существенных позитивных результатов, но и отметившейся рядом недостатков в общей организации высшего образования. В то же время законодатель не реализует возможностей нормотворческой компетенции в данной сфере, ожидая взвешенных предложений со стороны субъектов государственного управления, наделенных правом законодательной инициативы, поскольку именно от них могут исходить основанные на опыте управленческой деятельности перспективные наработки в данном направлении.

Центральное место в механизме государственного управления, обеспечивающего подготовку научно-педагогических кадров, занимает реализация компетенции Президента РФ. Непосредственно в данном направлении перечень его полномочий нормативно не обозначен, однако этого и не требуется, поскольку конституционные нормы в общем определяют организующую роль института президентуры, связанную с определением основных направлений внутренней и внешней политики. В чрезвычай-

но важном значении подготовки научно-педагогических кадров сомневаться не приходится, что ставит ее в число основных направлений внутренней политики. Именно инициатива Президента РФ является катализатором усилий всей системы государственного управления, а также законодательной власти по выработке подходов к формированию новой модели встраивания аспирантуры в систему высшего образования.

К полномочиям Президента РФ отнесено ежегодное обращение к Федеральному Собранию РФ с посланием, в котором как раз и обозначаются стратегические цели развития государства, способы их достижения, решения наиболее важных задач, что закреплено в ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 17 февраля 2023 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. Кризис отношений со странами Запада и пересмотр глобализированной модели организации высшего образования привел Президента РФ к необходимости выдвижения стратегической цели возврата к традиционной для России базовой подготовке специалистов по программам высшего образования на основе советского опыта с учетом наработок последних десятилетий. В данном контексте в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г.² упоминается и о таком направлении подготовки научно-педагогических кадров, как аспирантура. При этом не совсем понятной видится обозначенная им перспектива выделения аспирантуры в отдельный уровень профессионального образования с основной задачей подготовки кадров для преподавательской и научной деятельности. Действующий Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее – Закон об образовании) и без того относит подготовку кадров высшей квалификации к отдельному уровню профессионального образования. Содержание такой подготовки включает в себя обучение по программам аспирантуры (адъюнктуры), ассистентуры-стажировки и ординатуры. Обособление аспирантуры, с одной стороны, выглядело бы логичным с учетом того, что обу-

чение по двум последним программам не имеет своим итогом присуждение ученой степени кандидата наук, но в то же время все эти виды подготовки обеспечивают качественно более высокий уровень кадров, делая обоснованным их объединение в один уровень профессионального образования.

По сути, речь идет о совершенствовании Президентом РФ образовательной политики, что в конечном счете должно быть оформлено правовой политикой через изменение содержания норм законодательства и подзаконных актов, регулирующих высшее образование. Образовательная политика при этом не может выражаться в недостаточно проработанных мероприятиях по изменению модели организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, в связи с чем постулируется плавность перехода на новую систему с детальным определением ее параметров, создающей перспективы профессионального роста и свободной от каких-либо организационных проблем.

Рассматриваемое полномочие Президента РФ по определению основных направлений образовательной политики на этапе стратегического планирования получило воплощение в установлении экспериментального административно-правового режима организации высшего образования, включая подготовку научно-педагогических кадров. Для этого был принят Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 (в ред. от 26 июня 2023 г.) «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования»⁴. Несмотря на то, что данный правовой акт является нормативным, по сути он направлен на создание условия для продолжения стратегического планирования в сфере совершенствования системы высшего образования, поскольку по результатам реализации этого документа будут приниматься дальнейшие решения о выборе способа организации данной системы с четким определением места в ней деятельности по подготовке научно-педагогических кадров.

Указанный экспериментальный административно-правовой режим (обозначенный в документах как «пилотный проект») предполагает выделение взамен бакалавриата и специалитета базового и специализированного уровней выс-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378 ; 2023. № 8. Ст. 1206.

² Рос. газета. 2023. 22 февр.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598 ; 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6211.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20. Ст. 3535 ; 2023. № 27. Ст. 4980.

шего образования, отказ от термина «подготовка кадров высшей квалификации», а ее составляющие, за исключением подготовки по программам аспирантуры, должны быть перенесены на уровень специализированного высшего образования, который должен быть представлен магистратурой, ассистентурой-стажировкой и ординатурой. Аспирантура, как и было ранее обозначено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, выделена в отдельный уровень профессионального образования. Предложенный режим распространяется лишь на шесть образовательных организаций высшего образования, с тем чтобы по итогам 2025/26 учебного года выработать конкретные предложения общеобязательного характера по изменению уровней профессионального образования.

При всем положительном значении президентских инициатив в рамках реализации его полномочий по определению основных направлений внутренней политики видится недостаточной синхронизация нормотворческой деятельности Президента РФ с законодательным процессом. Дело в том, что законодатель предусмотрел возможность коррекции элементов системы образования за счет осуществления экспериментальной деятельности, что в полной мере соответствует творческой направленности административно-правового регулирования. Как правильно указывал Н. М. Конин, с помощью административно-правовых норм может быть эффективно организована любого рода деятельность, в том числе и образовательная⁵. С этой же позиции можно оценить и инновационный подход Президента РФ к трансформации уровней профессионального образования. Вместе с тем согласно ст. 20 Закона об образовании не предполагается возможности распространения экспериментального режима образовательной деятельности на уровни образования, включая профессиональное. Им могут охватываться образовательные ресурсы, технологии и программы и иные детали учебного процесса, но на структурную трансформацию образования он не рассчитан. Кроме того, экспериментальная деятельность в области образования является предметом нормотворческой деятельности Правительства РФ, а не Президента РФ. В 2023 г. после его выступления

перед Федеральным Собранием законодатель вносил ряд поправок в указанную статью, но компетенция Президента РФ в области инициирования образовательных экспериментов подобного уровня не была закреплена.

Обозначенное отсутствие корреляции деятельности законодателя и Президента РФ приводит к возникновению коллизий между соответствующими нормативными правовыми актами, поскольку фактически в рамках указанного экспериментального режима студенты и аспиранты обучаются вне рамок законодательно определенных уровней профессионального образования, а нормативное основание для подобной правотворческой деятельности Президента РФ отсутствует. Поэтому ст. 20 Закона об образовании целесообразно дополнить новым правилом, не изменяя при этом нормотворческие функции Правительства РФ. Суть дополнения может быть выражена в том, чтобы Президент РФ получил собственные нормотворческие полномочия в области экспериментальной деятельности, но более весомого значения, чем у Правительства РФ, а именно по апробации скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей совершенствования общего механизма профессионального образования.

Следует также обратить внимание и на содержательное наполнение предложенного Президентом РФ варианта развития внутренней политики. Из него по-прежнему выпадает докторантура как имеющее образовательную природу явление. Таким образом, сохраняется прежняя линия образовательной политики, подтверждающая отказ от подготовки докторских исследований в рамках образовательного процесса. Упразднение послевузовского профессионального образования в рамках реформы 2012 г., приведшее к подобному положению докторантуры, судя по всему, на настоящем этапе развития не рассматривается как требующее пересмотра. В то же время в научной литературе небезосновательно обращается внимание на образовательную сущность докторантуры⁶, несмотря на то что в рамках подготовки докторских диссертаций не реализуются какие-либо федеральные государственные образовательные стандар-

⁵ См.: Конин Н. М. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 32.

⁶ См.: Шестак В. П. Докторантура // Высшее образование в России. 2011. № 2. С. 38.

ты или федеральные государственные образовательные требования. Во-первых, докторанты проходят самоподготовку⁷ под общим присмотром научного консультанта, который может в значительной степени влиять на процесс написания диссертации и ее содержание. Во-вторых, образование имеет своим предназначением не только передачу знаний обучающимся, но и объединение и дополнение наличной совокупности знаний, что является одной из задач докторских исследований⁸. В связи с этим в перспективе в рамках реализации Президентом РФ компетенции по определению внутренней политики государства в данном направлении следует рассчитывать на возможность пересмотра современного подхода и отнесение докторантуры к одному из уровней профессионального образования.

Важным направлением реализации компетенции Президента РФ является укрепление стимулирующего потенциала административно-правового регулирования в области подготовки научно-педагогического кадров. Стимулирование и поощрение как методы управленческой деятельности являются одной из сторон поддержания надлежащего уровня дисциплины в системе государственного управления⁹, позволяя избегать возникновения условий для применения противоположного метода – принуждения – и характерных для него негативных санкций. Подготовка научно-педагогических кадров требует формирования надлежащих условий, способствующих возникновению интереса у граждан проходить соответствующее обучение с дальнейшим трудоустройством в качестве квалифицированного педагогического персонала вузов. Формируется система материального стимулирования аспирантов

и адъюнктов для осуществления их творческих способностей. Так, Президентом РФ с 1993 по 2012 г. было принято шесть нормативных правовых актов, направленных на упорядочение механизма стимулирующего воздействия через инструменты президентского стипендиального обеспечения. В частности, оно рассчитано на аспирантов, осуществляющих перспективные научные разработки и исследования по приоритетным направлениям модернизации отечественной экономики¹⁰, а также обучающихся по специальностям, которые соответствуют приоритетным направлениям технологического развития и модернизации российской экономики¹¹.

Вместе с тем необходимо отметить факторы, снижающие эффективность реализации компетенции Президента РФ в данной сфере:

1) недостаточное внимание к обновлению нормативно-правовой базы президентского стипендиального воздействия. При наличии хорошо проработанного порядка определения лиц, подлежащих стипендиальному поощрению, фактически не предпринимаются меры по индексации стипендий. Последние изменения в рассматриваемые нормативные акты были внесены в 2018 г. Очевидно, что с каждым годом без соответствующего индексирования интерес со стороны аспирантов к соответствию требованиям для получения президентских стипендий будет снижаться;

2) ограничение участников стипендиального обеспечения аспирантами и адъюнктами. О докторантах в данном контексте не упоминается, в то время как осуществляющие подготовку докторских диссертаций лица претендуют на достижение наиболее высокой квалификации в сфере проведения научных исследований с после-

⁷ См.: Глухов Е. А., Новокшионов Д. В. Военные докторанты : проблемы правового регламентирования поступления в докторантуру и прохождения в ней военной службы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 6 (275). С. 75.

⁸ См.: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27, № 4. С. 890. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-886-901>

⁹ См.: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11 ; Поощрительные санкции в праве : общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. А. В. Малько. М., 2016. С. 261–276.

¹⁰ Об учреждении стипендии Президента Российской Федерации для молодых ученых и аспирантов, осуществляющих перспективные научные исследования и разработки по приоритетным направлениям модернизации российской экономики : указ Президента РФ от 13 февраля 2012 г. № 181 (в ред. от 24.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 8. Ст. 987 ; 2018. № 44. Ст. 6713.

¹¹ О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики : указ Президента РФ от 14 сентября 2011 г. № 1198 (в ред. от 24.08.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 38. Ст. 5369 ; 2016. № 35. Ст. 5300.

дующей передачей полученных новых знаний другим обучающимся – студентам и аспирантам. Поэтому стипендиальное стимулирование должно охватывать не только первый этап научного пути исследователя, но и сопровождать его в дальнейшем. В нормативных правовых актах Президента РФ используется понятие «молодые ученые» (до 35 лет), под которыми могут пониматься и докторанты, однако прямо не указывается, что стимулируется проведение именно докторских исследований. Это могут быть любые перспективные научные разработки и исследования по приоритетным направлениям модернизации отечественной экономики.

Таким образом, наличествуют факторы, которые снижают эффективность института подготовки научно-педагогических кадров и требуют принятия соответствующих нормотворческих решений, касающихся компетенции Президента РФ.

Во-первых, Президенту РФ законодательством об образовании должны быть предоставлены собственные нормотворческие полномочия в области экспериментальной деятельности, а именно 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.

Во-вторых, учитывая немаловажное значение методов стимулирования и поощрения для области высшего образования и науки, считаем необходимым совершенствование правовой политики в сфере стимулирования исследовательской деятельности аспирантов и докторантов. Законодателем могут определяться лишь общие контуры такой деятельности, но гибкость стимулирующего воздействия может быть обеспечена посредством осуществления Президентом РФ соответствующей компетенции, что в настоящее время реализуется не в полной мере, поскольку не ведется систематическая работа по актуализации его указов, регулирующих данный вопрос, и формированию действенных стимулов для проведения докторских исследований.

Библиографический список

Глухов Е. А., Новокшионов Д. В. Военные докторанты : проблемы правового регламентирования поступления в докторантуру и прохождения в ней военной службы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 6 (275). С. 75–81.

Конин Н. М. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 448 с.

Поощрительные санкции в праве : общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. А. В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2016. 400 с.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8–11.

Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27, № 4. С. 886–901. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-886-901>

Шестак В. П. Докторантура // Высшее образование в России. 2011. № 2. С. 38–51.

References

Glukhov E. A., Novokshonov D. V. Military doctoral students : problems of legal regulation of admission to doctoral studies and military service in it // Law in the Armed Forces – Military-legal review. 2020. No. 6 (275). P. 75–81.

Konin N. M. Administrative law of Russia : textbook. 2nd ed., reprint. and additional. Moscow : Prospect, 2010. 448 p.

Incentive sanctions in law : general theoretical and sectoral aspects: monograph / A. V. Malko (ed.) Moscow : Yurлитinform, 2016. 400 p.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. On the issue of positive sanctions in administrative law // Administrative law and process. 2015. No. 5. P. 8–11.

Sokolov A. Yu., Lakaev O. A. Legal policy in the field of training of scientific and scientific-pedagogical personnel outside the higher education system // Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2023. Vol. 27, no. 4. P. 886–901. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-4-886-901>

Shestak V. P. Doctoral studies // Higher education in Russia. 2011. No. 2. P. 38–51.

Саратовская государственная юридическая академия

Рукавишников С. М., кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина

E-mail: privet085@gmail.com

Поступила в редакцию: 28.11.2023

Для цитирования:

Рукавишников С. М. Компетенция президента Российской Федерации в сфере организации подготовки научно-педагогических кадров: современное состояние и вопросы реализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 168–174. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/168-174>.

Saratov State Law Academy

Rukavishnikov S. M., Candidate of Legal Sciences, Doctoral Student of Administrative and Municipal Law named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin Department

E-mail: privet085@gmail.com

Received: 28.11.2023

For citation:

Rukavishnikov S. M. Competence of the president of the Russian Federation in the field of organization of training of scientific and pedagogical personnel: current state and implementation issues // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 168–174. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/168-174>.