



УДК 342.951

<https://doi.org/10.37493/2409-1030.2023.1.17>

С. М. Рукавишников

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛУЧЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

Такие направления государственной политики, как правовое регулирование в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров отличаются особой актуальностью. С одной стороны, эффективная организация соответствующих процессов требует тщательно подготовленной теоретической и методологической базы, определения ряда категорий административного права, а с другой – постоянного совершенствования действующего законодательства с целью его соответствия динамично развивающимся общественным отношениям и современным вызовам, с которым сталкивается Российское государство и общество. Административно-правовые средства, представляя собой одну из наиболее широких и наиболее государственно-значимых категорий административного права, фактически охватывает все обилие установлений и действий, с помощью которых органы власти и наделенные соответствующими полномочиями организации осуществляют управление в той или иной сфере общественных отношений. При рассмотрении механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров необходимо исследование основных подходов к понятию, направленности и основных особенностей соответствующих административно-правовых средств. В данной статье автором предлагается анализ названных категорий, который позволил сфор-

мулировать определение административно-правовых средств в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров и выявить их специфику, что необходимо при выявлении наиболее действенных способов и путей достижения целей административно-правового регулирования, используемого при реализации государственной политики в области науки и высшего образования. Полученные автором выводы имеют значимость для оценки эффективности применяемых в настоящее время административно-правовых средств, применяемых в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, что, в свою очередь, необходимо для выявления наиболее уязвимых точек в правовом регулировании соответствующей системы общественных отношений и формирования предложений по их совершенствованию.

Ключевые слова: административно-правовые средства, высшее образование, подготовка научно-педагогических кадров, механизм административно-правового регулирования, новая модель высшего образования.

Для цитирования: Рукавишников С. М. Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10 (1). С. 136–141. DOI: 10.37493/2409-1030.2023.1.17

Sergey M. Rukavishnikov

ADMINISTRATIVE LEGAL MEANS FOR THE ORGANIZATION OF GETTING HIGHER EDUCATION AND THE TRAINING OF SCIENTIFIC AND TEACHING STAFF

Such state policy directions as the legal regulation in the sphere of higher education and training of scientific and teaching staff distinguish itself with a special actuality. On the one hand, the efficient organization of the relevant processes require the state-managed theoretical and methodological base, the definition of the series of categories of administrative law, and on the other hand – the permanent improvement of the current legislation with purpose of its compliance to dynamic developing social relations and contemporary challenges of Russian government and society. Administrative legal means, as the one of the most broad and governmental significant categories of administrative law, factually cover all the number of settlements and actions for the governing of any sphere of social relations from the government agencies and specially authorized organizations. Considering the mechanism of administrative legal regulation in the sphere of higher education and training of scientific and teaching staff it is necessary to study the main approaches to the

definition, direction and specific features of the relevant administrative legal remedies. In this article the author suggests the analysis of these categories, which allowed formulating the term of administrative legal means in the sphere of higher education and the training of scientific and teaching personnel and to extract their specific, what is necessary during the research of the most defenseless points in the legal regulation of the relevant system of social relation and formation of the suggestions for their improvement.

Key words: administrative legal remedies, higher education, training of scientific and teaching personnel, mechanism of administrative legal regulation, new model of higher education.

For citation: Rukavishnikov S. M. Administrative legal means for the organization of getting higher education and the training of scientific and teaching staff // Humanities and law research. 2023. V. 10 (1). P. 136–141 (In Russian). DOI: 10.37493/2409-1030.2023.1.17

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

Данное понятие может использоваться в научных трудах в контексте иных категорий, помогая раскрывать их содержание. Например, Л. П. Рассказов показывает, через какие правовые средства может быть реализовано дозволение как способ правового регулирования [7, с. 466]. Имеются и представления, фактически отождествляющие его с механизмом правового регулирования. Так, в одном из изданий правовые средства выражены через такие элементы, как нормы права, правовые отношения и акты реализации права, и те же самые элементы включены в механизм правового регулирования. При этом дефиниция правовых средств, выраженная через их основные признаки, как того требует общий принцип конструирования определений понятий, не сформулирована [5, с. 372–376].

Аналогичный подход, но в усложненном варианте представлен Е. А. Березиной, выделяющей в механизме правового регулирования правовые средства общего нормативного регулирования (правовые нормы, нормативно-правовые и правоинтерпретационные акты) и правовые средства индивидуального характера (правоотношения, юридические факты, правореализационные и правоприменительные акты) [8, с. 200–201]. Определение правовых средств через их набор не отличается единообразием и имеет большую вариативность. С. С. Алексеев указывал в их числе права, средства юридической техники, договоры, индивидуальные веления и предписания и иные инструменты регулирования, которые необходимо рассматривать в единстве характерных для них формы и содержания [15, с. 12].

В то же время еще в советской юридической науке подобные суждения подвергались конструктивной критике в связи с тем, что все составляющие дефиниции правовых средств (нормативные правовые акты, правовые отношения и иные традиционные объекты изучения юридической науки) имеют собственные научно определенные понятия. Поэтому использование термина «правовое средство» оправдано тогда, когда правовые нормы, правоотношения и правовые институты отграничиваются от явлений, не укладывающихся в содержание устоявшихся терминов [6, с. 84–85]. Однако в данном отношении выработка определения данного понятия представляет сложность. Например, А. В. Мильков, посвятив исследованию этого понятия ряд статей [17, с. 113–115; 16, с. 43–46], изучив различные точки зрения, так и не сформулировал собственного определения.

Институциональная теория правовых средств была предложена В. А. Сапуном, который обозначает их в виде имеющих регулятивный потенциал институциональных образований, отличающихся реальной применимостью, использование которых в юридической практике обеспечивает достижение общественно полезных целей [14, с. 47–60].

Деятельностно-институциональную характеристику правовых средств предлагает выделять Ю. Б. Батурина, поскольку они отражают функционально-динамическую сторону как права в целом, так и правовых явлений в частности. Деятельностная сторона правовых средств связана с их инструментальной природой, определяющей их сущность как инструментов, используемых субъектами в юридической деятельности. Институциональное предназначение правовых средств обусловлено тем, что они являются известными правовыми явлениями в структуре права [9, с. 8].

В отличие от Ю. Б. Батуриной в несколько усеченном формате правовые средства предлагает рассматривать П. В. Попинов, выделяющий сугубо инструментальную природу правовых средств, которая выражается в инструментах правового регулирования, установленных правовыми нормами и обусловленных теми или иными целями и задачами [12, с. 7].

А. В. Малько также не выделяет институциональную сторону правовых средств, однако предлагаемая им дефиниция является более широкой и точной, поскольку среди правовых явлений, образующих данное понятие, им выделены не только инструменты (установления), но и технологии (деяния). Их сочетание позволяет достигать общественно значимые цели, удовлетворять интересы субъектов права [4, с. 463].

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

Например, И. И. Веремеенко рассматривал административно-правовые средства в контексте механизма административно-правового регулирования, используя при этом прием их перечисления и относя к ним нормы административного права, административные правоотношения и административно-правовые акты [1, с. 48]. Руководствуясь тем же подходом, А. П. Корнев дополнил перечень административно-правовых средств правоинтерпретационными актами и принципами административного права [2, с. 42].

Наличие многочисленных разработок понятия правовых средств в теории права и отраслевых юридических науках, включая административное право, так и не привело к формированию комплексной концепции правовых средств в виде отдельного научного направления, обеспечивающего выработку подходов к их эффективному использованию в рамках реализации правосубъектности субъектов права. При этом можно заметить, что в теории права правовые средства исследуются как таковые без привязки к какой-либо сфере человеческой деятельности. В отраслевых юридических науках термин «правовые средства» используется как исходное начало для характеристики сегмента правового регулирования, охватывающего социальные связи с единым родовым содержанием. В частности, понятие административно-правовых средств исследуется не само по себе, а с привязкой к отраслям и сферам государственного управления, административно-правовым институтам [см., например: 13, 18, 11, 10, 3].

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

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

Совершенно очевидно, что проблема административно-правовых средств организующего воздействия обусловлена потребностью в выявлении наиболее действенных способов и путей достижения целей административно-правового регулирования, которые отвечают насущным потребностям общественного развития в охваченных правом сферах жизнедеятельности социума. Сказанное справедливо и для сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, поскольку необходимые преобразования в народном хозяйстве, социально-культурной области и

обществе в целом невозможны без надлежащей правовой организации высшего образования, что может быть достигнуто совершенствованием соответствующих административно-правовых средств.

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

1. Публично-правовой характер, вытекающий из специфики самого административно-правового регулирования, призванного обеспечивать реализацию публичного интереса. Безусловно, имеют место потребности конкретных физических лиц (студентов, абитуриентов, докторантов и др.) в повышении своего образовательного уровня, роста в качестве научно-педагогического работника, но эти потребности одновременно соответствуют интересам государства и общества. Их реализация обеспечивает поступательное общественное развитие.
2. Государственно-управленческий характер, вытекающий из их публично-правовой природы. Закрепляя в нормах права исследуемые административно-правовые средства, законодатель определяет и управленческую компетенцию органов государственного управления по их реализации, обеспечению выполнения образовательными организациями высшего образования всех требований к организации обучения и подготовки научно-педагогических кадров независимо от формы собственности этих организаций (государственные, муниципальные, частные).
3. Наличие специфической правовой формы их внешнего выражения, обусловленной административно-правовой природой организационно-управленческих отношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Они предусматриваются в законодательстве, содержащем преимущественно нормы административного права (об образовании, о науке и государственной научно-технической политике), выражаются в актах управления, правоприменительных актах, локальных актах образовательных организаций высшего образования и научных организаций.
4. Наличие собственного целевого предназначения, которое обусловлено социальной ролью сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Цель определяется в соответствии с законодательством об образовании и о науке и государственной научно-технической политике, то есть обеспечение реализации административно-правовых норм, гарантирующих право на получение высшего образования и подготовку научно-педагогических кадров для вузов.

Для определения сущности рассматриваемых административно-правовых средств важно выявление их содержательной стороны. В данном случае целесообразно использование концепции А. В. Малько о выражении правовых средств через правовые установления и действия (технологии). В этом смысле вряд ли целесообразно отождествление административно-правовых средств организующего воздействия с какими-либо другими элементами механизма административно-правового регулирования – нормами, правоотношениями, актами применения права и др. Если бы все они причислялись к административно-правовым средствам организующего воздействия, тогда было бы невозможным выделение последних в качестве самостоятельного элемента указанного механизма. У административно-правовых средств организующего воздействия, в том числе и в рассматриваемой сфере, имеется собственное нормативно установленное содержание. Если их рассматривать как правовые установления, то в каждой сфере или отрасли государственного управления административно-правовые средства организующего воздействия имеют уникальное содержание. В какой-то мере они, безусловно, совпадают с универсальными административно-правовыми средствами, применяемыми для обеспечения надлежащего функционирования других отраслей и сфер (государственная регистрация в качестве юридического лица, лицензирование, аккредитация). В то же время наличие собственных административно-правовых средств организующего воздействия в каждой отрасли или сфере государственного управления делает возможным рассмотрение их как самостоятельного элемента механизма административно-правового регулирования.

Их содержание определяется объективным ходом развития социума, постоянно обнажающего новые потребности и недостатки существующего регулирования. Отчасти влияют и внешние факторы, делающие возможной постановку вопроса о частичной унификации подходов к организации соответствующей отрасли или сферы, как это было сделано в сфере высшего образования в связи с присоединением России к «болонскому процессу».

Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров претерпели определенную трансформацию в связи с принятием в 2012 г. нового законодательства об образовании, что выразилось в коррекции уровней образования, в том числе высшего, и ликвидации послевузовского профессионального образования. Среди последних существенных изменений следует выделить устранение цикличности прохождения государственной аккредитации образовательной деятельности и усиление научного компонента в процессе подготовки аспирантов.

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

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

Исходя из вышеизложенного административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров можно определить как предусмотренные нормами административного права установления и действия, осуществляемые уполномоченными органами исполнительной власти, образовательными организациями высшего образования и научными организациями и направленными на создание надлежащих условий для реализации права граждан на получение высшего образования и подготовки квалифицированных научно-педагогических кадров.

Основные направления совершенствования указанных средств корректируются с учетом формирования новых запросов государства и общества в данной сфере. В настоящее время сложная внешнеполитическая обстановка, обуславливающая целесообразность пересмотра участия России в «Болонской системе», диктует необходимость выработки перспективных подходов к административно-правовой организации системы высшего образования и используемым для этого правовым средствам для формирования новой модели, учитывающей лучшие стороны советского и российского опыта и новые вызовы. В системе подготовки научно-педагогических кадров в контексте оптимизации административно-правовых средств ее обеспечения видится необходимым совершенствование оснований и порядка присвоения ученых званий, процедур присуждения ученых степеней с использованием дистанционных механизмов, подготовки диссертаций в докторантуре и в рамках прикрепления к вузам без освоения программ аспирантуры.

Литература

1. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. 111 с.
2. Корнев А. П. Административное право России (в трех частях). Ч. 1. М.: Щит-М, 1999. 280 с.
3. Малышев Е. А. Административно-правовые средства регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации. 2-е изд., стереотипное. М.: ИНФРА-М, 2016. 194 с.
4. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.
5. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 464 с.
6. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юридическая литература, 1984. 224 с.
7. Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс: учебник. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2023. 578 с.
8. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Первалов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 552 с.
9. Батурина Ю. Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 149 с.
10. Корнаухова Т. В. Административно-правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 204 с.
11. Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2008. 432 с.
12. Попинов П. В. Правовые средства регулирования рыночных отношений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. 188 с.
13. Равнюшкин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 245 с.
14. Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 321 с.
15. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12–19.
16. Мильков А. В. Заметки к вопросу о разработке теории правовых средств // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 1. С. 43–46.
17. Мильков А. В. К определению понятия «правовые средства» // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113–115.
18. Пикина Е. А., Беженцев А.А. Понятие и сущность административно-правовых средств управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения // Закон и право. 2018. № 10. С. 150–155.

References

1. Veremeenko I.I. Mechanism of Administrative Legal Regulation in the Sphere of Public Order). Part 1. Subject and Concept. Moscow: All-Soviet SRI of USSR MIF publ., 1981. 111 p. (In Russian).
2. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii (Administrative law of Russia). In 3 parts. Part 1. Moscow: Shield-M, 1999. 280 p. (In Russian).
3. Malyshev E.A. Administrativno-pravovye sredstva regulirovaniya vneshnej trudovoj migracii v Rossijskoj Federacii (Administrative and legal means of regulating external labor migration in the Russian Federation). Moscow: INFRA-M, 2016. 194 p. (In Russian).
4. Matuzov N.I., Malko A.V. Teorija gosudarstva i prava (Theory of Government and Rights): textbook. Moscow: Yurist, 2004. 512 p. (In Russian).
5. Morozova L.A. Teorija gosudarstva i prava (Theory of Government and Rights): textbook. Moscow: Norma: INFRA-M, 2022. 464 p. (In Russian).
6. Puginsky B.I. Grazhdansko-pravovye sredstva v hozjajstvennyh otnoshenijah (Civil Legal Remedies in Economic Relations). Moscow: Legal Literature, 1984. 224 p. (In Russian).
7. Rasskazov L.P. Teorija gosudarstva i prava (Theory of State and Law): Advanced Course: textbook. 2nd ed. Moscow: RIOR: INFRA-M publ., 2023. 578 p. (In Russian).
8. Teorija gosudarstva i prava: uchebnik (Theory of State and Law): textbook / ex. ed. V.D. Perevalov. 5th ed., revised. and additional Moscow: Norma: INFRA-M, 2023. 552 p. (In Russian).
9. Baturina Yu.B. Pravovaja forma i pravovoe sredstvo v sisteme ponjatij teorii prava (Legal Form and Legal Means in the System of Concepts of the Theory of Law): thesis. Moscow, 2001. 149 p. (In Russian).
10. Kornaukhova T.V. Administrativno-pravovye sredstva protivodejstvija terrorizmu v Rossijskoj Federacii (Administrative Legal Means of Countering Terrorism in the Russian Federation): thesis. Saratov, 2013. 204 p. (In Russian).
11. Kurakin A.V. Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdenija i presechenija korrupcii v sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii (Administrative Legal Means of Preventing and Suppressing Corruption in the Public Service System of the Russian Federation): thesis. Lyubertsy, 2008. 432 p. (In Russian).
12. Popinov P.V. Pravovye sredstva regulirovaniya rynchnyh otnoshenij v sovremennoj Rossii (Legal Means of Regulation of Market Relations in Modern Russia): thesis. Nizhny Novgorod, 2005. 188 p. (In Russian).
13. Ravnuyshkin A.V. Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdenija i presechenija organami vnutrennih del pravonarushenij v sfere semejno-bytovykh otnoshenij (Administrative Legal Means of Preventing and Suppressing Offenses in the Sphere of Family and Household Relations by Internal Affairs Bodies): thesis. Moscow, 2015. 245 p. (In Russian).
14. Sapun V. A. Teorija pravovykh sredstv i mehanizm realizacii prava (The Theory of Legal Means and the Mechanism for the Implementation of Law): thesis. N. Novgorod, 2002. 321 p. (In Russian).

15. Alekseev S. S. Pravovye sredstva: postanovka problemy, ponjatie, klassifikacija (Legal Means: Statement of the Problem, Concept, Classification) // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1987. Vol. 6. P. 12–19. (In Russian).
16. Milkov A. V. Zametki k voprosu o razrabotke teorii pravovyh sredstv (Notes on the Development of the Theory of Legal Means) // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2009. Vol. 1. P. 43–46. (In Russian).
17. Milkov A. V. K opredeleniju ponjatija «pravovye sredstva» (To the Definition of the Concept of «Legal Means») // Biznes v zakone. 2009. Vol. 1. P. 113–115. (In Russian).
18. Pikina E. A., Bezhtentsev A. A. Ponjatie i sushhnost' administrativno-pravovyh sredstv upravlencheskoj dejatel'nosti po obespecheniju bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija (The Concept and Essence of Administrative and Legal Means of Management Activities to Ensure Road Safety) // Zakon i pravo. 2018. Vol. 10. P. 150–155. (In Russian).

Сведения об авторе

Рукавишников Сергей Михайлович – кандидат юридических наук, кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии / privet085@gmail.com
Адрес: 104, ул. Чернышевского, 410028, Саратов, Российская Федерация.

Information about the author

Sergey M. Rukavishnikov – PhD in Law, Chair of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy / privet085@gmail.com
The address: 104, Chernyshevsky st., 410028, Saratov, Russian Federation.