

На правах рукописи



РОСТОВА Мария Владимировна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
СВОБОДЫ ПРЕПОДАВАНИЯ И НАУЧНОГО ТВОРЧЕСТВА
В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Орел – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»

Научный

руководитель доктор юридических наук, профессор,
Астафичев Павел Александрович

**Официальные
оппоненты:**

Пресняков Михаил Вячеславович –
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»,
Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина
/ кафедра служебного и трудового права, профессор

Зайцев Сергей Юрьевич –
кандидат юридических наук, ЧОУ ВО «Ростовский
институт защиты прав предпринимателя» / кафедра
государственно-правовых дисциплин, доцент

Ведущая

организация: ФГБОУ ВО «Российский государственный педагогиче-
ский университет имени А.И. Герцена»

Защита состоится 27 апреля 2018 г. в 16 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015 г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан __ марта 2018 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена сохраняющимся противоречием между самоуправленческим потенциалом конституционного принципа свободы преподавания, научного творчества и степенью его правовой реализации в системе высшего образования современной России. Нормативная сущность свободы преподавания и научного творчества, которая закреплена в ч. 1 ст. 44 Конституции России, сохраняет состояние правовой неопределенности, в том числе, вследствие недостаточного раскрытия ее содержания в текущем законодательстве и практике российского конституционного правосудия. При этом не всегда наблюдаются самостоятельность, автономия и независимость субъектов образовательных отношений (преподавателей, кафедр, факультетов и вузов) от чьего-либо вмешательства извне (прежде всего – государства) в их профессиональную деятельность. Административно-правовые формы государственного контроля над системой высшего образования имеют тенденцию к расширению и углублению, что правомерно мотивируется необходимостью повышения качества и эффективности высшего образования, но не всегда согласуется с требованиями ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации.

Анализ текстов конституций зарубежных стран позволил выявить образцы более удачных формулировок с точки зрения гарантий академической свободы. Определенный вклад в ее развитие вносит своими решениями Европейский суд по правам человека. Полагаем, что творческое восприятие опыта зарубежных стран послужит обогащению потенциала российского конституционализма с учетом особенностей конституционного строя России, поддержанием гражданственности, патриотизма, культурной и политической идентичности нашей страны.

Вышеизложенное подчеркивает актуальность заявленной темы и обуславливает ее разработку в формате диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы связана с ее актуальностью и спецификой. Теория конституционализма и проблематика свободы как ее основополагающего принципа глубоко развивались в трудах следующих ученых-государствоведов: С.А. Авакьян, И.А. Алебастрова, К.В. Арановский, Г.В. Барабашев, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, Г.А. Борисов, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, Л.Б. Ескина, Д.Л. Златопольский, В.Д. Зорькин, Т.Д. Зражевская, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, И.А. Конюхова, М.А. Краснов, Б.С. Крылов, В.А. Лебедев, А.А. Ливеровский, А.В. Малько, М.Н. Марченко, М.С. Матейкович, Н.И. Матузов, Л.А. Нудненко, М.С. Саликов, Ю.Н. Стариков, Б.Н. Топорнин, В.И.Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Н.А. Шевелева, К.Ф. Шерemet, Б.С. Эбзеев и др.

Вопросам правового регулирования и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина посвятили свои работы: Ю.Е. Аврутин, П.А. Астафичев, О.И. Баженова, Н.А. Боброва, Н.В. Бутусова, Т.М. Бялкина, В.А. Виноградов, С.Б. Глушаченко, В.В. Гошуляк, Е.В. Гриценко, И.Г. Дудко, Е.И. Колюшин, Г.Н. Комкова, И.А. Кравец, В.И. Крусс, Е.А. Лукьянова, В.О. Лучин, М.В. Мархгейм, О.О. Миронов, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, С.И. Некрасов, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсепян, В.В. Полянский, Т.М. Пряхина, Г.Б. Романовский, Ф.М. Рудинский, Г.Д. Садовникова, И.А. Старостина, Д.В. Тихонов, Е.Е. Тонков, Л.А. Тхабисимова, М.Ф. Чудаков, Е.С. Шугрина и др.

Проблематика конституционных основ образовательной деятельности разрабатывалась в исследованиях: Р.С. Бевзенко, В.А. Белова, Л.В. Бойцовой, Е.Л. Болотовой, С.Н. Братановски, Л.М. Волчанской, С.Ю. Зайцева, Л.А. Зайцевой, И.Е. Ильичева, М.В. Ишановой, Е.И. Кайгородцевой, С.Б. Калининской, Н.В. Колотовой, С.А. Кочерга, И.И. Лазаревой, В.И. Майорова, В.П. Малахова, А.В. Малюткина, М.В. Мельникова, С.В. Папаригопуло, Д.А. Повного, М.И. Суворова, В.В. Тихоновой, Л.К. Фортовой, И.О. Яровой и др.

Среди диссертационных трудов, связанных с темой данного исследования, необходимо выделить кандидатские работы Янчевской С.А. «Свобода художественного творчества в системе социально-культурных прав граждан социалистического государства» (М., 1980), Голубковой Н.С. «Особенности реализации конституционного права на образование в негосударственном образовательном учреждении в России» (М., 2002), Калпинской О.Е. «Право на образование и механизм его реализации в системе МВД России (Теоретико-прикладной аспект)» (СПб., 2005), Рыбаковой В.В. «Конституционное право на общее образование в Российской Федерации (проблемы теории и практики)» (Екатеринбург, 2005), Серegiной С.Л. «Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации» (Саратов, 2006), Тепляковой О.А. «Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (Тюмень, 2005), Смирновой М.В. «Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях» (М., 2006), Зайцева С.Ю. «Конституционно-правовые гарантии свободы преподавания» (Белгород, 2015). Однако комплексного конституционно-правового исследования сущности и регулирования свободы преподавания и научного творчества до настоящего времени не проводилось, что подчеркивает актуальность настоящей диссертационной работы.

Объектом исследования явились общественные отношения, складывающиеся в связи с формализацией и реализацией условий, средств и факторов

обеспечения конституционной свободы преподавания и научного творчества в системе высшего образования.

Предмет исследования составили конституционные и иные правовые нормы, регулирующие свободу преподавания и научного творчества в системе высшего образования.

Цель диссертационной работы – раскрытие особенностей конституционно-правового регулирования свободы преподавания и научного творчества в системе высшего образования с учетом содержательных и институциональных характеристик.

Достижению заявленной цели послужило решение следующих **задач**:

- определение понятия и конституционно-правового содержания свободы преподавания и научного творчества;
- исследование генезиса формализации свободы преподавания и научного творчества;
- системный анализ зарубежного опыта конституционализации свободы преподавания и научного творчества;
- изучение факторов обособления конституционной свободы преподавания и научного творчества в общей системе прав человека и основных свобод;
- выявление тенденций обеспечения автономии образовательных организаций высшего образования;
- раскрытие перспектив развития самостоятельности органов управления высшими учебными заведениями;
- определение независимости педагогических работников вузов в реализации свободы образовательной и научной деятельности;
- характеристика автономии образовательных организаций в определении содержания образования, в выборе учебно-методического обеспечения и образовательных технологий;
- выявление конституционно-правовых гарантий свободы преподавания и научного творчества в организациях высшего образования.

Методологическая основа сформирована исходя из сочетания общенаучных (анализа, синтеза, индукции, дедукции, системный, исторический, статистический, социологический) и специальных (сравнительно-правовой, историко-правовой, лингво-юридический) методов познания конституционно-правовых процессов и явлений, выработанных и апробированных юридической наукой.

При разрешении задачи определения понятия, выявления сущности и конституционно-правового содержания свободы преподавания и научного творчества наиболее широко использовались общенаучные методы. При исследовании развития института свободы преподавания и научного творчества – историко-правовой метод. Системный анализ регулирования свободы преподавания и научного творчества в конституционном праве зарубежных стран осуществлял-

ся, в основном, благодаря сравнительно-правовому методу. Изучение места свободы преподавания и научного творчества в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина потребовало активного применения системного метода. Остальные исследовательские задачи диссертации разрешались на основе сочетания и комбинирования вышеуказанных методов, обусловленных спецификой изучаемого объекта.

Теоретическую основу исследования составили труды российских и зарубежных ученых в области конституционного права, других отраслевых юридических наук, теории государства и права, иных правовых дисциплин. Среди них работы Р.Г. Абдулатипова, А.С. Автономова, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.С. Нерсесянца, В.И. Новоселова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, И.Е. Фарбера и др.

Правовую основу диссертационной работы составили Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные законы (от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 21 июля 2014 г. №256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования», от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 6 марта 2006 г. №35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 28 декабря 2013 г. №400-ФЗ «О страховых пенсиях», от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.), указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты Министерства образования и науки РФ, других государственных органов.

Проанализированы также международные акты (Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и др.) и конституции более 30 зарубежных государств (Албания, Болгария, Греция, Испания, Литва, Македония, Молдова, Польша, Румыния, Хорватия, Эстония и др.).

Эмпирическая база диссертационного исследования охватывает решения Конституционного Суда Российской Федерации в части: касающейся исключительно законодательной формы ограничений конституционных прав и свобод; гарантирующей ясность, четкость и недвусмысленность законодательных установлений под угрозой их дисквалификации в качестве противоречащих Консти-

туции Российской Федерации; самостоятельности субъектов правоотношений в реализации их прав; недопустимости двойного обложения каким-либо бременем или применения двойной ответственности за одно и то же правонарушение; сочетания предварительного и последующего судебного контроля в механизме реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В диссертации использованы материалы практики Европейского Суда по правам человека, аналитические материалы, касающиеся темы работы, информация о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, а также нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу (в частности, Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Научная новизна работы обусловлена тем, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная концепция вузовского самоуправления, отличающаяся от сложившихся подходов триединством взаимодействующих конституционно-правовых субъектов образовательного процесса;

– предложены: универсальные пределы академических свобод, характерные для конституционных актов зарубежных стран; факторы обособления конституционной свободы преподавания и научного творчества в вузах; законодательная диалектика взаимовлияния субъектов свободы преподавания и научного творчества в вузах; характеристика тенденции снижения самоуправленческих начал как преобладающая;

– доказана целесообразность: систематизации конституционно-правовых ресурсов обеспечения свободы преподавания и научного творчества в вузах; законодательной интеграции подзаконных правовых актов системы присуждения ученых степеней, присвоения ученых званий; внесения соответствующих изменений в федеральный закон об образовании;

– введены в научный оборот авторские трактовки концепции вузовского самоуправления, учебно-методического комплекса.

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Авторская концепция вузовского самоуправления, представляющая собой доктринально и формально обусловленное триединство конституционно-правовых субъектов образовательного процесса, обладающих определенной степенью автономии в реализации своих функций.

В качестве таких субъектов определены:

– организации высшего образования, автономия которых выражается в определении содержания образования;

– органы управления вузов, автономия которых связана с самостоятельной организацией образовательного процесса в вузе;

– педагогические работники, автономия которых выражается в выборе учебно-методического обеспечения и образовательных технологий.

В диссертации приведены аргументы в пользу того, что с определением степени автономии в реализации своих функций эффективнее и гибче справляется именно профессиональное сообщество.

Функция государства в данном аспекте связана конституционной целью введения минимальных стандартов и требований, обусловленных важнейшими публичными интересами (мир, безопасность, пресечение экстремизма, национальной розни, религиозной нетерпимости и т.п.). Чрезмерное вмешательство государственных органов в автономию вузовского профессионального сообщества, по мнению автора, не только умаляет автономию вузовского самоуправления, но и посягает на конституционный императив о свободе преподавания и научного творчества.

2. Основанный на историко-правовом анализе документов, касающихся свободы преподавания и научного творчества, вывод автора диссертации о том, что в советских вузах (1922 – 1973 гг.) наблюдался достаточно высокий уровень самоуправления, гарантированный Декретом Совета народных комиссаров СССР от 3 июля 1922 г. Академические свободы соответствовали традициям дореволюционной политики в сфере высшего образования. В дальнейшем в вузах страны возобладала тенденция снижения самоуправленческих начал, которая сохраняется и сегодня.

3. Выявленные универсальные пределы академических свобод, характерные для конституционных актов зарубежных стран. Таковыми являются границы предмета профессиональной деятельности, означающие право познавать объективную реальность, проводить научные исследования и публиковать их результаты, пропагандировать свою точку зрения и философские взгляды.

Одновременно анализ конституций зарубежных стран позволил установить, что предмет профессиональной деятельности выступает и критерием отграничения академических свобод от других конституционных прав и свобод человека и гражданина, в частности – свободы выражения мнения, свободы мысли и слова, права на информацию.

С учетом обобщенного зарубежного опыта приведены дополнительные аргументы в пользу того, что профессиональная деятельность должна быть максимально защищена от произвольного, некомпетентного вмешательства со стороны государства.

4. Выявленные факторы обособления конституционной свободы преподавания и научного творчества в общей системе прав человека и основных свобод. В числе таковых: конституционная формализация свободы преподавания и научного творчества; сфера реализации свободы преподавания и научного творчества; носители свободы преподавания и научного творчества; содержательные

особенности свободы преподавания и научного творчества; интерпретационная вариативность в конституционно-правовом регулировании и правоприменении.

Анализ практики Европейского суда по правам человека дал дополнительные доводы, касающиеся тезиса, что государственное вмешательство в свободу преподавания и научного творчества должно иметь экстраординарный характер и может быть обусловлено не просто «полезностью» или «желательностью». Лишь при наличии «весьма насущной общественной потребности» (мир, безопасность, пресечение экстремизма, национальной розни, религиозной нетерпимости и т.п.) государство вправе ограничить свободу преподавания и научного творчества. При этом законодатель и правоприменитель должны исходить из презумпции добросовестности образовательных организаций и их профессорско-преподавательского состава, надлежащего качества предоставляемых ими образовательных услуг, если иное не доказано в соответствующей юрисдикционной процедуре.

5. Обоснованная автором законодательная диалектика взаимовлияния субъектов свободы преподавания и научного творчества в вузах. Она выражается в легализованной возможности автономных образовательных организаций высшего образования, с одной стороны, устанавливать пределы самостоятельности органов управления высшими учебными заведениями и независимости педагогических работников вузов в реализации свободы образовательной и научной деятельности, с другой, – выступать объектом ответного определяющего воздействия.

В целях совершенствования данного процесса автором предложено внести изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части, касающейся:

– редакции пункта 12.1 части 1 статьи 8: «12.1) создание условий для организации проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций высшего образования, учредителем которых является данный субъект Российской Федерации или муниципальные образования, которые расположены на его территории. Субъекты Российской Федерации не вправе осуществлять организацию проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций высшего образования, учредителями которых являются федеральные государственные органы»;

– поправки в ст. 26 следующего содержания: «Порядок формирования состава конференций, ученых советов, попечительских, наблюдательных, управляющих советов и иных коллегиальных органов управления образовательными организациями должен регулироваться уставами этих организаций таким образом, чтобы члены (делегаты) по должности численно не превышали общее количество избираемых членов (делегатов) более чем на 1/4».

6. Систематизированные автором конституционно-правовые ресурсы обеспечения свободы преподавания и научного творчества в организациях выс-

шего образования, связанные с автономией образовательных организаций в определении содержания образования, свободой образовательных организаций в выборе учебно-методического обеспечения и образовательных технологий, конституционно-правовыми гарантиями свободы преподавания и научного творчества.

В отношении последнего уточнено, что конкурсный или выборный порядок замещения педагогических и руководящих должностей выступает существенной гарантией обеспечения самостоятельности педагогических и руководящих работников вузов. Напротив, институт аттестации профессорско-преподавательского состава вузов в его сложившемся виде противоречит смыслу конституционной свободы преподавания и научного творчества и не просто ограничивает, а нарушает ее.

Одним из конституционно желаемых подходов к решению проблемы обеспечения автономии образовательных организаций в определении содержания образования считаем целесообразным введение процедуры предварительного судебного контроля законности и обоснованности неблагоприятных для вузов результатов государственной аккредитации, государственного лицензирования и государственного контроля и надзора в сфере высшего образования.

7. Авторская трактовка учебно-методического комплекса в качестве не посягающей на свободу преподавания и научного творчества диспозитивной регулятивной системы, которая имеет примерный характер и содержит наиболее важные ориентиры для творческой преподавательской деятельности в вузе. Обосновано, что при таком подходе учебно-методический комплекс способствует публичности и прозрачности образовательного процесса, позволяет разумно сочетать внешний контроль и вузовское самоуправление, опирающееся на принципы автономии ряда полномочий и ответственности.

8. Предложенные диссертантом варианты законодательной интеграции ныне подзаконных правовых норм, касающихся системы присуждения ученых степеней, присвоения ученых званий, статуса и деятельности диссертационных советов.

По мнению автора, это можно осуществить путем:

- включения соответствующих норм в уже действующие федеральные законы, например, «Об образовании в Российской Федерации» или «О науке и государственной научно-технической политике»;
- принятия специального федерального закона о порядке присуждения ученых степеней и (или) присвоения ученых званий.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что:

- доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о свободе преподавания и научного творчества в конституционном праве;

– изложены концептуальные положения о факторах обособления конституционной свободы преподавания и научного творчества в общей системе прав человека и основных свобод;

– раскрыты содержание и особенности гарантирования автономии образовательных организаций высшего образования, самостоятельности органов управления высшими учебными заведениями, независимости педагогических работников вузов в реализации свободы образовательной и научной деятельности;

– изучены конституционно-правовые ресурсы обеспечения свободы преподавания и научного творчества в организациях высшего образования;

– обоснована необходимость модернизации подходов к конституционно-правовым гарантиям свободы преподавания и научного творчества в организациях высшего образования.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что результаты данного исследования могут быть использованы в деятельности законодательных (представительных) органов, выборных должностных лиц, исполнительных органов власти общей и специальной компетенции, высших учебных заведений, их руководящих работников, юридических служб, профессорско-преподавательского состава, адвокатуры, судебных органов конституционной (уставной) юстиции.

Материалы диссертации могут быть также использованы в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин конституционно-правового содержания, в особенности – спецкурсов по правам и свободам человека и гражданина.

Степень достоверности проведенного конституционно-правового исследования опосредована использованием научных трудов и применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщением использованной научной литературы.

Апробация результатов диссертации осуществлялась путем ее обсуждения на заседании кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», выступлений автора на научных конференциях международного, всероссийского уровней, опубликованием статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, общим объемом более 7 п.л.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 10 научных статьях, 6 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах. Общий объем публикаций составил более 7 п.л.

Структура диссертации диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами, а также логикой развития проблемы и состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения и списка использованных правовых источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной разработанности, определены объект и предмет, цели и задачи, дана характеристика методологической базы исследования, указаны эмпирические и нормативные основы исследования, сформулирована научная новизна диссертации и основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Свобода преподавания и научного творчества как объект конституционно-правового исследования»** – определены понятие и конституционно-правовое содержание свободы преподавания и научного творчества (§ 1); исследован генезис формализации свободы преподавания и научного творчества (§ 2); проведен анализ зарубежного опыта конституционализации свободы преподавания и научного творчества (§ 3); определены факторы обособления конституционной свободы преподавания и научного творчества в общей системе прав человека и основных свобод (§ 4).

Автором рассмотрены различные трактовки понятия свободы преподавания и научного творчества в трудах конституционалистов. Предпринята попытка авторского определения свободы преподавания – «самостоятельность, автономия и независимость субъектов образовательных отношений (преподавателей, кафедр, факультетов и вузов) от чьего-либо вмешательства извне (прежде всего – государства) в их профессиональную деятельность». Данная «самостоятельность», разумеется, не является абсолютной и ограничивается правом (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации), однако государство в силу требований ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации, во всяком случае, не может тотально контролировать образовательный процесс, вмешиваться в учебно-воспитательную деятельность преподавателей вузов в режимах «оперативного управления» и «учебно-методического контроля», навязывать субъектам образовательных отношений какую-либо идеологию, мировоззрение или систему ценностей (ст. 13 Конституции Российской Федерации). В анализируемом контексте «свобода» означает невмешательство, беспрепятственность, отсутствие ограничений, но не активные действия лица, обязанного законом в силу наличия субъективных прав других лиц.

Законодатель в формально-правовом выражении позиционирует анализируемый институт именно в качестве «свободы преподавания и творчества», а не в виде субъективного права образовательных организаций, их должностных лиц и профессорско-преподавательского состава на автономию, самостоятельность или независимость. Тем самым законодатель подчеркивает основной смысл этой категории, заключающийся в неразрывной взаимосвязи «свободы творчества» и «свободы преподавания».

Свобода преподавания по смыслу ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации распространяется на все виды образовательных организаций. В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 23) к ним относятся дошкольные, общеобразовательные, профессиональные организации, а также образовательные организации высшего образования. Нельзя сказать, что образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего и среднего профессионального образования исключают свободу преподавания и творчества. Однако основная цель деятельности соответствующих образовательных организаций, кроме присмотра и ухода за детьми на самых ранних этапах, состоит в формировании начальных, общих и средних (в том числе – профессиональных) знаний, умений и навыков, которые основываются, как правило, на уже имеющихся достижениях современной науки и опыте функционирования общества. Поэтому конституционная сущность академических свобод наиболее ярко проявляет себя в деятельности организаций высшего образования и научных организаций.

Исследование генезиса свободы преподавания и научного творчества привело автора к выводу, что эта проблема берет свое начало с «петровского императорского» периода. В киевской, татаро-монгольской и московской России не было академий и университетов, отсутствовала какая-либо инфраструктура науки и высшей педагогики; следовательно, у автора в рамках предпринятого исследования нет достаточных оснований для изучения заявленной проблематики в данные исторические периоды. По существу, начало к движению в целях реализации в стране свободы преподавания и научного творчества было положено 22 января 1724 г. с изданием Указа Петра I об учреждении Академии наук в Санкт-Петербурге. Будучи основным центром научной и педагогической деятельности, имеющим статус государственного учреждения, академия, тем не менее, пользовалась широкой автономией в научных позициях и исследованиях, что прослеживалось буквально с первых дней ее работы. Основным органом для коллективного обсуждения и оценки результатов исследований являлась «Академическая конференция», в которой не признавался догматизм и активно поддерживался тонус широкой научной дискуссии.

В Конституции СССР от 7 октября 1977 г. имелась ст. 47, которая гарантировала «свободу творчества» при условии ее соответствия «целям коммунистического строительства», причем действие ст. 47 распространялось на «научное, техническое и художественное творчество» без упоминания «литературного творчества» и «свободы преподавания» (как это записано в ч. 1 ст. 44 действующей Конституции Российской Федерации). Данному положению корреспондировало содержание ст. 45 Конституции СССР, согласно которой право на образование должно было обеспечиваться не столько свободой преподавательской деятельно-

сти, сколько «широким развитием» образования «на основе связи обучения с жизнью и производством» и созданием «условий для самообразования».

В работе проведен анализ текстов конституций зарубежных стран, который позволяет сделать вывод, что в современном мире не существует единых и унифицированных подходов к правовому регулированию на конституционном уровне академических прав и свобод, автономии и самостоятельности учебных и научных организаций. Несмотря на ряд общих черт, зарубежные конституции демонстрируют существенное разнообразие и дифференцированность. Диссертантом предпринята попытка систематизации норм конституций зарубежных стран в части регулирования основ образовательных отношений. К *первой* группе анализируемых конституций зарубежных стран, с известной степенью условности, можно отнести государства, в которых непосредственно признается *автономия (самостоятельность) высших учебных заведений* или университетов. Сравнительный анализ показывает, что в большинстве указанных стран университетская автономия позиционируется как часть конституционного права на образование. В качестве субъектов автономии обозначаются «высшие учебные заведения», «университеты», «высшие школы». Под университетской автономией понимается недопустимость ее ограничений в подзаконных нормативных правовых актах, их связанность исключительно законом. Термины «автономия» и «самостоятельность» в данном контексте используются в тождественном значении. *Вторую* группу анализируемых конституций зарубежных стран составляют основные законы, в которых гарантируется *свобода науки* (научного творчества, научной деятельности, научного исследования). Причем в этих конституционных актах свобода преподавания не упоминается. Конституционные акты таким образом подчеркивают высокую степень академической свободы высших учебных заведений, однако не признают на конституционном уровне свободу деятельности их профессорско-преподавательского и научного состава, а также автономию учебных заведений, не имеющих университетского или академического статуса. К *третьей* группе автор относит основные законы зарубежных стран, в которых признается *свобода преподавания*. Сравнительный анализ показывает, что их можно подразделить на несколько подгрупп: акты, которыми закрепляется свобода преподавания совместно с правом на свободное научное творчество (Беларусь, Китай, Португалия, ФРГ и др.); акты, которым присущ наиболее комплексный подход: в них гарантируется одновременно свобода преподавания, свобода научной деятельности и автономия высших учебных заведений (Греция, Литва, Польша и др.). Примечательно, что ни в одной из анализируемых конституций зарубежных стран не встречается упоминание только свободы преподавания (без свободы научного творчества) либо утверждение только свободы преподавания в сочетании с академической свободой высших учебных заведений. *Четвертую* группу в предложенной диссертантом класси-

фикации составляют конституции зарубежных стран, в которых напрямую не упоминаются ни свобода преподавания и научного творчества, ни академическая автономия высших учебных заведений. Однако в этих государствах подобные права и свободы не отрицаются. Им придается вторичное значение, производное от других конституционных прав и свобод человека и гражданина – свободы мысли и слова, свободы выражения мнения, запрета цензуры, права на информацию и т.д.

Часть 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации находится в органической взаимосвязи с другими элементами системы прав и свобод человека и гражданина: свободой совести и вероисповедания (ст. 28), свободой мысли и слова (ч. 1 ст. 29), правом на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации (ч. 4 ст. 29), правом на образование (ст. 43) и т.д. В связи с этим диссертант обращает внимание на проблему соотношения, с одной стороны, свободы преподавания и научного творчества, с другой – права на уважение частной жизни. Разумеется, преподавательскую деятельность строго нельзя отнести к «частной жизни». Преподавание всегда имеет общественный контекст, а частная жизнь педагога должна быть, по возможности, отделена от его публичной деятельности в качестве преподавателя, который осуществляет систематизированное воздействие на мировоззрение обучающихся (многие из которых еще не способны к самостоятельному мышлению). Вместе с тем, практика Европейского суда по правам человека, предпочитающая расширительное истолкование понятия «частной жизни», неизбежно затрагивает ряд важнейших конституционно-правовых аспектов свободы преподавания и творчества. Это проявляется и в достаточно четком запрете (ч. 2 ст. 8 Европейской конвенции) незаконного и необоснованного вмешательства со стороны государственных органов в осуществление этого права; и в самой формулировке наименования ст. 8 Конвенции, согласно которой частная жизнь (одновременно с этим – преподавание и творчество) имеют скорее «право на уважение», чем «право на свободу» или просто «свободу». Профессорско-преподавательский состав вузов нуждается именно в «уважении» их профессионального мастерства, точки зрения, выбранной методики обучения и проверки его результатов, а не в абстрактной «свободе» преподавания, которая весьма существенным образом ограничивается самим профессиональным сообществом по критерию научных и педагогических достижений преподавателей, образующих сложную иерархию должностей, ученых степеней и ученых званий.

В главе второй – **«Диалектика взаимовлияния субъектов свободы преподавания и научного творчества в вузах»** выявлены тенденции гарантирования автономии образовательных организаций высшего образования (§ 1), раскрыты перспективы развития самостоятельности органов управления высшими учебными заведениями (§ 2), разработаны предложения по совершенствованию правового

регулирования независимости педагогических работников вузов в реализации свободы образовательной и научной деятельности (§ 3).

В диссертационном исследовании рассмотрено право образовательных организаций на автономию, самостоятельность и независимость в пределах предусмотренных законом прав. В рамках установленных законом обязанностей, напротив, они автономией (самостоятельностью, независимостью и т.п.) не обладают, т.к. обязанности они должны соблюдать и не вправе игнорировать. В отличие от органов государственной власти и местного самоуправления, для которых характерно наличие компетенции, т.е. соединенных в одной юридической конструкции прав и обязанностей, образовательные организации и другие субъекты гражданского общества обладают обособленной совокупностью прав и такой же обособленной группой обязанностей. Автор высказывает мысль о том, что вузовская автономия не является и не может быть полной и абсолютной. Напротив, она относительна, причем образовательные организации выступают в качестве субъектов административных правоотношений, поставлены в положение субординации по отношению к органам управления образованием.

Негосударственные вузы значительно более «автономны» по сравнению с государственными и муниципальными организациями высшего образования, что предопределяется их гражданско-правовым статусом. Вслед за этим неизбежно дифференцируется и их публично-правовой статус, что может быть поставлено, однако, под сомнение с точки зрения нормативного содержания ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом. По логике, организационно-правовая форма юридического лица не должна оказывать какое-либо влияние на механизм реализации конституционной свободы преподавания и научного творчества. Фактически подобное влияние имеет место, потому что полномочия учредителя неизбежно ограничивают управленческую автономию подконтрольных вузов (особенно в аспекте создания, преобразования, ликвидации юридического лица, участия в назначении и освобождении от должности руководителя организации).

Анализируя нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», автор выделяет ряд «неопределенностей» в правовом регулировании в части установления компетенции федеративных и муниципальных образований, которые могут быть истолкованы в пользу конституционной допустимости вмешательства региональных и муниципальных властей в вузовскую автономию. Например, п. 1 ч. 1 ст. 8 данного Федерального закона устанавливает, что к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится «разработка и реализация региональных программ развития образования». Очевидно, что речь здесь идет обо всех видах, уровнях и направленностях образовательных программ, включая высшее образование. Следовательно, субъект Российской Федерации при «планировании

развития» высшего образования в своем регионе может фактически вмешаться в любой аспект академических свобод вузов, несмотря на то, что «организация предоставления» высшего образования отнесена к исключительной компетенции федеральной власти (что юридически запрещает «организацию предоставления» высшего образования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями за исключением случаев, когда региональные или муниципальные власти являются учредителями соответствующих организаций высшего образования).

Согласно положениям п. 11 ч. 1 ст. 8 того же Федерального закона к ведению субъектов Российской Федерации относится «обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на уровне субъектов Российской Федерации». Разумеется, это полномочие является более узким по сравнению с предыдущим. Однако нельзя сказать, чтобы оно полностью препятствовало незаконному вмешательству субъектов Российской Федерации в деятельность образовательных организаций, обладающих академическими свободами согласно действующей Конституции Российской Федерации. Мониторинг в системе образования есть одна из форм контроля и надзора. При этом контроль и надзор за деятельностью вузов составляет федеральную компетенцию и не может осуществляться органами управления образованием субъектов Российской Федерации.

В аспекте анализа проблемы реализации конституционной свободы преподавания и научного творчества диссертант обращает внимание на содержание ст. 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которой устанавливаются полномочия органов местного самоуправления, по общему правилу, муниципальных районов и городских округов. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в нашей стране установлена более развернутая система муниципальных образований, которая включает в себя не только муниципальные районы и городские округа, но также внутригородские территории городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), городские и сельские поселения, а также внутригородские районы городских округов (если это предусмотрено региональным законодательством).

В диссертационном исследовании сформулирована еще одна важная проблема обеспечения вузовской автономии в современной России – вопрос об обеспечении равенства организаций, реализующих основные образовательные программы высшего профессионального образования. Присвоение статуса федерального или национального исследовательского университетов должно осуществляться не на основе конкурирующих программ развития, представляемых на суд Правительства Российской Федерации, но вследствие четко установленных законом критериев. Дискреционные полномочия Правительства Российской Федерации в данном вопросе должны сводиться к минимуму.

Диссертантом исследована проблема обеспечения университетской автономии. Немаловажное значение в этом вопросе имеют коллегиальные органы управления вузом, в числе которых императивно обязательными являются общие собрания (конференции) и ученые советы, диспозитивно необязательными – попечительские, управляющие, наблюдательные советы и др. Законодатель не обязывает вуз к равному представительству, как того требует, например, ст. 32 Конституции Российской Федерации применительно к организации публичных выборов. Нормы представительства студенческого сообщества по сравнению с нормами представительства работников образовательной организации существенно занижены, причем это делается, как правило, умышленно, чтобы исключить подавляющее влияние студенческого сообщества на процесс вузовского самоуправления. Очевидны пробелы в федеральном законодательном регулировании. Законодатель, конечно, должен оставить определенную свободу усмотрения вузов в процессе определения ими численного состава конференций, методики формирования состава их делегатов и т.п.: этого требует конституционный принцип академической автономии. Однако избежать полностью вопроса о регулировании и гарантиях равенства представительства законодатель также не вправе в силу конституционности самого принципа равенства и его фундаментальности в демократическом обществе (ст. 19 Конституции РФ). Например, в ст. 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» можно было бы заложить норму, согласно которой нормы представительства делегатов конференции работников и обучающихся должны формироваться таким образом, чтобы обучающиеся были представлены в составе делегатов не менее чем на 1/4 от общего числа делегатов конференции.

В диссертации исследована система гарантий конституционной свободы преподавания и творчества, ограничений (правомерное деяние) или нарушений (противоправное деяние). К числу гарантий реализации конституционной свободы преподавания и научного творчества автор относит права педагогических работников: на свободное выражение мнение, на свободу от вмешательства в профессиональную деятельность, на творческую инициативу, на разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания, на выбор средств обучения (учебников, учебных пособий и материалов), на участие в разработке образовательных программ и т.п.

Как ограничение конституционной свободы преподавания и научного творчества автор предлагает квалифицировать: 1) оговорку о «педагогически обоснованных» формах, средствах, методах обучения и воспитания (законодатель не гарантирует полной свободы выбора и использования форм, средств, методов обучения и воспитания: они должны быть педагогически обоснованными); 2) оговорку «в пределах реализуемой образовательной программы, отдельного учебного предмета, курса, дисциплины (модуля)» (педагогические ра-

ботники вправе разрабатывать и применять авторские программы и методы обучения и воспитания лишь в пределах реализуемой образовательной программы, отдельного учебного предмета, курса, дисциплины или модуля); 3) оговорку «в соответствии с образовательной программой» (право на выбор средств обучения реализуется в соответствии с образовательной программой, которая может ограничить возможность выбора учебников, учебных пособий, материалов и других средств обучения) и др.

Права и обязанности педагогических работников сопряжены также и с институциональными ограничениями свободы преподавания и научного творчества, в числе которых можно упомянуть, например: обязанность, по общему правилу, осуществлять образовательную деятельность на государственном языке страны; правомочия учебно-методических объединений, дающие им право фактически предопределять учебный процесс и его методику без вмешательства, но под надзором и контролем государства; обязанность создавать в вузах «инновационную инфраструктуру», что ограничивает права вузовской педагогики консервативных и традиционных школ и направлений. Однако более ясным и однозначным образом академические права и свободы педагогов вузов ограничиваются положениями ст. 48 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Педагогические работники юридически обязаны осуществлять свою деятельность «на высоком профессиональном уровне».

В третьей главе – **«Конституционно-правовые ресурсы обеспечения свободы преподавания и научного творчества в организациях высшего образования»** – дана характеристика автономии образовательных организаций в определении содержания образования (§ 1), в выборе учебно-методического обеспечения и образовательных технологий (§ 2); проведен анализ конституционно-правовых гарантий свободы преподавания и научного творчества в организациях высшего образования (§ 3).

В диссертационном исследовании автором сделан вывод о том, что федеральное законодательство и практика его реализации привели к тому, что фактически деятельность вузов стала объектом активного публичного управления, осуществляемого, в основном, посредством следующих трех форм: 1) лицензирование (осуществляется «на входе», при учреждении вузов или открытии новых образовательных программ); 2) государственный контроль и надзор (осуществляется «в течение» деятельности); 3) государственная аккредитация (осуществляется «на выходе» при выпуске студентов). По мнению автора, данный административно-правовой инструментарий сам по себе может быть поставлен под сомнение с точки зрения ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации или, во всяком случае, нуждается в оценке на предмет конституционности по его содержанию. При этом автор высказывает мнение о том, что государственные органы публичного управления сегодня «крайне увлеклись» администриро-

ванием вузовской деятельности, обосновывая это необходимостью гарантирования качества и эффективности университетской педагогики.

В практической действительности один и тот же объект (содержание образовательной деятельности) проверяется посредством нескольких, конкурирующих друг с другом административно-правовых институтов (государственное лицензирование, государственная аккредитация, государственный контроль и надзор). Подобная практика не соответствует, на наш взгляд, также общеправовому принципу процессуальной экономии, согласно которому на административные органы не должны возлагаться избыточные контрольно-надзорные функции, к тому же дублирующие друг друга с точки зрения содержания и процедуры. Автором предложен один из конституционно допустимых подходов к решению данной проблемы – законодательный отказ от процедуры государственной аккредитации с сохранением институтов государственного лицензирования и государственного надзора с одновременным отождествлением «лицензионных требований и условий» с «требованиями и условиями федеральных государственных образовательных стандартов».

Конституционно-правовой смысл гарантированной основным законом страны свободы преподавания и научного творчества предполагает не только автономию образовательных организаций в содержании образования. Важное значение имеет также методика преподавания, что юридически выражается с помощью конструкций «учебно-методическое обеспечение» и «образовательные технологии». Диссертантом сделана попытка авторского определения понятия «учебно-методическое обеспечение» как совокупности учебно-методических средств (рабочие программы, учебно-методические пособия, приемы педагогического мастерства и т.д.), которые касаются именно методики обучения и не затрагивают содержание образовательной деятельности в аспекте его предмета, структуры, последовательности изучения и организации учебного процесса («как учить», но не «чему учить»).

В диссертационном исследовании автор поднимает одну из актуальных проблем в сфере образования – вопрос об институциональной конкуренции, с одной стороны, требований федеральных государственных образовательных стандартов, с другой – методики изучения учебных дисциплин в трактовке соответствующих учебно-методических объединений. Автор подчеркивает, что статус «примерных» основных образовательных программ (в отличие от основных образовательных программ) предполагает их рекомендательный характер. Требования федеральных государственных образовательных стандартов являются юридически обязательными. Но обязательность основной образовательной программы как акта свободного выбора соответствующего вуза следует расценивать в качестве формы выражения конституционной свободы преподавания и научного творчества. Федеральные государственные образовательные стандар-

ты демонстрируют свою юридическую обязательность в принципиально другом конституционном качестве – как допустимые (с прямой оговоркой в тексте Конституции Российской Федерации) исключения из общего правила о свободе педагогической деятельности, т.е. ограничения прав, гарантированных ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В **заключении** приведены основные результаты диссертационного исследования в форме теоретических выводов и практических предложений.

**Основные положения диссертации
изложены в 10 публикациях автора
общим объемом более 7 п.л., в т.ч.:**

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. *Ростова, М. В.* Государственная аккредитация высших учебных заведений в механизме реализации конституционной свободы преподавания и творчества [Текст] / М.В. Ростова, в соавт. // Современное общество и право. – 2015. – № 4 (21). – С. 60-64. – 0,4 п.л.

2. *Ростова, М. В.* Свобода преподавания и творчества в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина [Текст] / М.В. Ростова // Вестник Нижегородского университета им.Н.И. Лобачевского. – 2016. – Нижний Новгород. – С. 160-165. – 0,3 п.л.

3. *Ростова, М. В.* Конституционная свобода преподавания и творчества в исторической ретроспективе [Текст] / М.В. Ростова // Современное общество и право. – 2016. – № 3 (24). – С. 98-104. – 0,5 п.л.

4. *Ростова, М.В.* Свобода преподавания и творчества в конституционном праве современной России [Текст] / М.В. Ростова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2016. – № 2. – С. 38-45. – 0,4 п.л.

5. *Ростова, М. В.* Равенство конституционно-правового статуса организаций высшего образования и проблемы обеспечения конституционной свободы преподавания и научного творчества в их деятельности [Текст] / М.В. Ростова // Современное общество и право. – 2017. – № 2 (27). – С. 65-70. – 0,4 п.л.

6. *Ростова, М. В.* Автономия образовательных организаций высшего образования как форма реализации конституционного принципа свободы преподавания и научного творчества [Текст] / М.В. Ростова // Вестник Российской правовой академии – научно-практический журнал всероссийского государственного университета юстиции. – 2017. – № 2. – С. 79-83. – 0,3 п.л.

Работы, опубликованные в других научных изданиях:

7. *Ростова, М. В.* Понятие, сущность и конституционно-правовое содержание свободы преподавания и научного творчества [Текст] / М.В. Ростова // Современное общество и право. – 2014. – № 2 (15). – С. 9-18. – 0,42 п.л.

8. *Ростова, М. В.* Реализация конституционной свободы преподавания и научного творчества в сфере управления высшим образованием [Текст] / М.В. Ростова // Вестник государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1 (24). – С. 91-98. – 0,5 п.л.

9. *Ростова, М. В.* Основные тенденции конституционного регулирования свободы преподавания и творчества в зарубежных странах [Текст] / М.В. Ростова // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции – III Международные «Мальцевские чтения» – памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (Белгород, 21-22 апреля 2016 г.). – Белгород: ГиК. – 2016. – С. 276-280. – 0,2 п.л.

10. *Ростова, М. В.* К вопросу о систематизации правовых позиций Конституционного Суда РФ, которые защищают право вузов на автономию в содержании образовательной деятельности [Текст] / М.В. Ростова // Эволюция государства и права: история и современность : сборник научных статей II международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. (Курск, 25 – 27 мая 2017 г.). – Курск. – 2017. – С. 148-152. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 22.02.2018. Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 80.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»
308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1