Ростова Мария Владимировна. Конституционно-правовое регулирование свободы преподавания и научного творчества в системе высшего образования: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Ростова Мария Владимировна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»], 2018

**Введение к работе**

**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 обусловливает ее разработку в формате диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности** темы связана с ее актуальностью и  
спецификой. Теория конституционализма и проблематика свободы как ее осно  
вополагающего 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. Старилов,  
Б.Н. Топорнин, В.И.Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Н.А. Шевелева,  
К.Ф. Шеремет, 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. Калинковской, 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), Серегиной 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 за  
рубежных ученых в области конституционного права, других отраслевых юри  
дических 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 ву  
зах страны возобладала тенденция снижения самоуправленческих начал, кото  
рая сохраняется и сегодня.

3. Выявленные универсальные пределы академических свобод, характерные  
для конституционных актов зарубежных стран. Таковыми являются границы  
предмета профессиональной деятельности, означающие право познавать объек  
тивную реальность, проводить научные исследования и публиковать их результа  
ты, 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 препода  
вания 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 твор  
чества; 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 выражает  
ся в легализованной возможности автономных образовательных организаций  
высшего образования, с одной стороны, устанавливать пределы самостоятель  
ности органов управления высшими учебными заведениями и независимости  
педагогических работников вузов в реализации свободы образовательной и  
научной деятельности, с другой, – выступать объектом ответного определяюще  
го 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.

1. 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.
2. 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.