

УТВЕРЖДАЮ:



Первый проректор –
проректор по научной работе РУДН
д.м.н., профессор, член-корреспондент РАН
Костин А.А.
18 ноября 2025 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ
на диссертацию Рукавишников Сергея Михайловича
«Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего
образования и подготовки научно-педагогических кадров», представленную
на соискание ученой степени
доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки (Саратов, 2025. – 537 с.).

Одной из фундаментальных основ развития современного общества и государства выступает высшее образование, представляющее собой комплексный процесс обучения и воспитания, направленный на подготовку высококвалифицированных кадров различных направлений деятельности. Данный процесс окружен широким многообразием общественных отношений, представляющих собой объект государственного управления особой сложности, объединяющий вопросы содержания обучения и воспитания, организации образования, создания необходимых условий для научно-педагогических кадров, их воспроизводства в аспирантуре, а также функционирования таких административно-правовых институтов, как государственный контроль (надзор) и применения различных мер убеждения, стимулирования и принуждения, направленных на развитие сферы высшего образования. Российское государство и общество, подвергаясь многочисленным внешним и внутренним вызовам, сегодня особенно нуждается в эффективной системе высшего образования, что предопределяет актуальность настоящего исследования, представляющего собой успешную и результативную попытку комплексного рассмотрения вопросов функционирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Среди таких вызовов нельзя не отметить пересмотр места России в глобальной образовательной системе в пользу приоритета развития собственной модели высшего образования. Как справедливо отмечает диссертант, «современная внешнеполитическая ситуация,

обнажившая проблемы взаимоотношений России со странами западного мира, ставит вопрос о целесообразности сохранения в текущем виде установленных законодателем уровней высшего образования, поскольку они рассчитаны на интеграцию России в мировое (преимущественно западное) образовательное пространство, что для нашего государства утрачивает актуальность» (с. 5–6).

Развитие образовательной системы по собственному пути выступает в качестве цели правовой политики, обозначенной главой государства, достижение которой требует управленческого механизма и обеспечивающих его административно-правовых норм, что в совокупности предопределяет своевременность представленного диссертационного исследования и его научную новизну. Рассмотрения требуют как внешнеуправленческие функции уполномоченных органов власти, так и предмет их полномочий в виде образовательных отношений, в частности, в отношении целевых и идеологических начал высшего образования. В частности, требует развития механизм воспроизводства научных и научно-педагогических кадров, важнейшей составляющей которого является аспирантура. Как отмечает автор, в действующем законодательстве «был устранен перекос в сторону образовательной составляющей подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре путем признания в качестве необходимого результата такой подготовки написание и защиту диссертации» (с. 6), однако ряд проблем сохраняет актуальность, требуя всестороннего рассмотрения и законодательных решений.

Основательность диссертационного исследования и его научная новизна обусловлена широким разнообразием анализируемого материала, который был рассмотрен автором посредством применения различных научных методов. Стоит отметить высокий уровень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, нашедших отражение в диссертации. Каждый вывод и утверждение С.М. Рукавишникова основаны на глубоком и всестороннем анализе научных и практических материалов, среди которых – широкое многообразие отечественных и зарубежных нормативных актов, а также правоприменительная практика. Подобного всестороннего и глубокого анализа вопросов функционирования механизма административно-правового регулирования высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров до сегодняшнего дня не

проводилось, что позволяет сделать вывод об обладании диссертационного исследования, проведенного С.М. Рукавишниковым, несомненной научной новизной.

Диссертация представляет собой комплексное исследование вопросов организации публичного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Работа содержит ряд авторских определений (с. 47, 181, 204, 301-302, 328, 354, 434) значимых для развития науки административного права и непосредственно связанных с предметом исследования, а также развивающих и уточняющих уже имеющиеся категории и определения (с. 62–66, 102–103, 159), активно применяемые и востребованные в сфере высшего образования, однако по-прежнему не лишенные противоречий, негативно сказывающихся на правоприменительной практике и уровне защищенности прав участников образовательных отношений.

Структура диссертационного исследования логически выстроена и включает в себя введение, два раздела, объединяющих 5 глав и 21 параграф, заключение, библиографический список использованных источников и приложение.

Во введении определена цель исследования, состоящая в разработке и обосновании положений, образующих теоретическую основу механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, и формировании научно обоснованных практических рекомендаций по совершенствованию законодательства об образовании, науке и государственной научно-технической политике (с. 11) и следующие достижению данной цели задачи. Здесь же обоснованы теоретическая и практическая значимость диссертации, актуальность, научная новизна и четырнадцать положений, выносимых на защиту (с. 15–21).

Раздел I «Концептуальные основы механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» включает в себя три главы, фокусируясь на основополагающих теоретических началах, образующих понятийный аппарат исследования, правовые основы, а также структуру и характерные признаки как механизма административно-правового регулирования, так и сферы высшего образования и

подготовки научно-педагогических кадров, а также их соотношения и методологической основы.

Глава 1 «Общая характеристика механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» посвящена анализу основных теоретических положений, формирующих содержание механизма административно-правового регулирования, которые, вкуче с авторским видением сферы высшего образования (с. 47), позволили диссертанту предложить основные элементы научной концепции совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в современных условиях (§ 1.3), а также прийти к закономерному выводу о значимости не только методологии предмета исследования, но и специфики соответствующей сферы для формирования целостной концептуальной конструкции указанного механизма, учитывающей все объективные закономерности глобального и внутригосударственного развития (с. 85).

Глава 2, посвященная общеправовым основаниям и условиям формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, определяет национальные и международно-правовые основы функционирования механизма в двух обозначенных направлениях. Заслуживает поддержки авторский вывод о целесообразности относимости системы аттестации научно-педагогических и научных кадров с образованием ввиду общности целей и корреляции ряда составляющих данные правовые институты компонентов (с. 103). Кроме того, диссертантом высоко оценены перспективы развития образовательной системы России в рамках участия в межгосударственных объединениях, в частности ЕАЭС и БРИКС, однако справедливо обращено внимание на необходимость развития нормативно-правовой базы, которая, как и по ряду иных направлений государственной политики, нуждается в конкретизации и развитии общих декларативных положений с целью полноценной имплементации в национальные законодательства стран-участниц названных объединений (с. 117–118).

Глава 3 «Структура механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» наиболее

полно раскрывает связь традиционных представлений о механизме административно-правового регулирования и составляющих его элементах со сферой высшего образования и подготовкой научно-педагогических кадров соответственно. Уже на этапе определения основ нормативно-правового регулирования публичного управления в рассматриваемой в исследовании сфере автор справедливо обращает внимание на проблему разобщенности аспирантуры, докторантуры и подготовки кандидатских диссертаций вне аспирантуры в части охвата законодательством об образовании при том, что фактический результат данных видов подготовки является однородным – защита диссертации, в связи с чем предлагается конкретизировать нормотворческие полномочия Минобрнауки России, а также распространить на докторантуру и подготовку кандидатских диссертаций вне аспирантуры действие законодательства об образовании посредством включения их в содержание уровня «подготовка кадров высшей квалификации» (с. 137-138). Следует также согласиться с выявленной диссертантом терминологической неопределенностью административных правоотношений в сфере высшего образования, которую предлагается устранить посредством распространения законодательства об образовании на докторантуру и соискательство, что позволит определить правовой статус лиц, прикрепленных к образовательной организации высшего образования или научной организации для подготовки диссертации кандидата наук, а также осуществляющих подготовку докторской диссертации, как участников образовательного процесса, установить гарантии прав названных субъектов (с. 158-159). В § 3.3. автор эффективно классифицирует разнообразные акты правоприменения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, а также определяет административно-правовые средства организации соответствующих процессов (с. 181). В частности, среди них справедливо уделяется внимание административному принуждению, специфика которого рассматривается диссертантом в контексте сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, что позволило сформулировать соответствующее определение и дать предложения по совершенствованию регулирующих нормативных актов в части таких категорий, как дисциплинарный проступок обучающихся и правовой природы мер, применяемых в

случае нарушения исследовательской дисциплины при осуществлении подготовки научно-педагогических кадров вне системы высшего образования (с. 204-205).

Раздел II «Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в России» посвящен рассмотрению полномочий компетентных органов по регулированию общественных отношений, составляющих предмет диссертационного исследования, в частности, таких общих, межотраслевых вопросов, как организация государственного контроля (надзора) и стратегического планирования, так и более специфических отраслевых процедур лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации в сфере высшего образования.

В главе 4 «Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования» автор делает ценный вывод о наиболее значимом направлении развития многогранной компетенции органов государственного управления в сфере высшего образования в части организации воспитательной работы, должной выстраиваться вокруг идеи патриотизма, формирующей специалистов, обладающих морально-нравственными установками на созидательный труд во благо Отечества при условии сохранения политической нейтральности, гарантированной конституционными нормами, устанавливающими светский характер государства, многопартийность, идеологическое и политическое многообразие (с. 249). Думается, что в современных условиях сохранение такого баланса между идеологическим многообразием и фактически остро необходимой государственной идеологией выступает единственно верным курсом развития отечественной высшей школы, в связи с чем доводы диссертанта заслуживают поддержки. Данная идея находит свое закономерное развитие в § 4.2, посвященном стратегическому планированию в сфере высшего образования – автор справедливо обращает внимание на необходимость целенаправленного отраслевого стратегического планирования в сфере высшего образования, которое в настоящее время не проводится, но должно консолидировать успешно проводимую Минобрнауки России работу по контролю за образовательными организациями высшего образования в части принятия и реализации программ развития. Следует согласиться, что именно на данном уровне, выстроенном по принципу «от

федерального центра – к вузам» следует зафиксировать ряд значимых уточнений в части организации воспитательной работы с обучающимися.

Рассматривая лицензирование в сфере высшего образования, диссертант дает соответствующее определение, а также обращает внимание на отдельные неоднозначные вопросы его реализации в части частных преподавателей, дистанционного обучения и инновационных центров, реализующих образовательные программы. Предлагаются возможные решения выявленных проблем, в частности, в виде законодательного регулирования образовательной деятельности на федеральной территории «Сириус», где вопросы образовательной политики, наряду с остальными, отнесены к компетенции органов публичной власти, фактически занимающими промежуточное положение между органами местного самоуправления и органами государственной власти (с. 302). В свою очередь, автором предлагается определение качества образования, основное для государственной аккредитации, а также ряд значимых уточнений в части содержания и методики применения аккредитационных показателей, также следующих выдвинутому тезису о необходимости интенсификации воспитательной работы в образовательных организациях высшего образования (с. 328–329, 533–536).

Диссертант обращается к такому обсуждаемому и все еще не решенному вопросу соотношения категорий «контроль» и «надзор», рассматривая данную тему в контексте сферы высшего образования и полномочий компетентных органов публичной власти. В результате предлагается авторское определение контрольно-надзорной деятельности (либо также «контроля (надзора)») в сфере высшего образования, а также высказаны отдельные рекомендации в части уточнения соответствующего понятийного аппарата, мониторинга как одной из форм контроля, применения риск-ориентированного подхода и положений о малозначительности административных правонарушений. Отдельный интерес представляет высказанное предложение в части соблюдения антикоррупционного законодательства образовательными организациями высшего образования, суть которого состоит в необходимом дополнении идеологической работы, направленной на формирование нетерпимого отношения к коррупции активным вовлечением профессорско-

преподавательского состава в научно-исследовательскую и иную оплачиваемую работу в вузе (с. 355).

В главе 5 «Организация механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров» анализируются особенности подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) и докторантуре, как со стороны компетенции уполномоченных органов государственного управления, так и со стороны объекта соответствующей управленческой деятельности. Автором высказан ряд обоснованных рекомендаций по совершенствованию деятельности органов государственного управления, обеспечивающих подготовку научно-педагогических кадров с точки зрения содержания и соотношения их полномочий, а также даны заслуживающие безусловной поддержки предложения по совершенствованию института докторантуры, содержащего в настоящее время ряд пробелов и нерешенных проблем (с. 402-403). Диссертант также обращается к актуальной проблеме эффективности института аспирантуры, выступающего в роли важнейшего инструмента воспроизводства научных и научно-педагогических кадров, находящемуся в процессе длительного реформирования, однако по-прежнему сохраняющему ряд нерешенных проблем. В § 5.2 анализируются данные проблемы и предлагается ряд решений по оптимизации нагрузки и взаимодействия между аспирантом и научным руководителем, материальной поддержке их деятельности. Здесь же следует отметить ценное авторское предложение по развитию воспитательной компоненты образовательного процесса в аспирантуре, принимая во внимание важность морально-нравственных установок будущего преподавателя, который, по долгу службы, будет уже сам формировать такие установки у обучающихся (с. 328). Другой заслуживающий внимания аспект эффективности воспроизводства научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре, который рассматривается в работе – это ответственность научных руководителей за проводимую работу, в отношении которой также даются авторские предложения (с. 424). Высший уровень подготовки научных и научно-педагогических кадров, который представляет собой докторантура, также подвергся основательному исследованию, направленному на выявление сохраняющихся проблем эффективности данного института, более выраженных, чем в аспирантуре и

заслуживающих не меньшего внимания ввиду особой значимости кадров, на воспроизводство которых направлена докторантура, в научно-исследовательской, педагогической деятельности, а также в подготовке новых поколений исследователей. Выявленные проблемы рассмотрены диссертантом, что позволило сформулировать ряд предложений, направленных на создание организационных и материальных гарантий для докторантов и научных консультантов, которые в совокупности способны оказать значительный эффект на востребованность докторантуры, которая в настоящее время остается на невысоком уровне, а также на эффективность данного звена подготовки научных и научно-педагогических кадров (с. 448–449).

В заключении автор обобщает полученные в диссертации выводы, формируя общую картину дальнейшей нормотворческой и организационной работы, направленной на повышение эффективности административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в современных условиях, основанной на учете лучших управленческих решений различных этапов исторического развития данного направления в России, а также успешных практик зарубежных государств, которые могут быть имплементированы в отечественную правовую систему.

В девяти приложениях С.М. Рукавишников сформулировал предложения по внесению изменений в действующие федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы Минобрнауки России, Минспорта России и Минздрава России, направленные с разных сторон на повышение эффективности механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Предложения и выводы, сделанные в работе, безусловно, послужат достижению стратегических задач государства по повышению эффективности высшей школы и воспроизводства научных и научно-педагогических кадров.

Теоретические предложения, выдвинутые диссертантом, базируются на выводах авторитетных отечественных исследователей в области административного права.

Теоретическая значимость исследования состоит в полученных автором выводах, полученных на основе работы с теоретическим и практическим материалом, значимая часть которых легла в основу положений, выносимых на защиту, которые направлены на развитие правовой политики государства в сфере высшего образования и подготовки научных и научно-педагогических кадров. Теоретическая значимость работы определяется исследованием ряда теоретических вопросов, требующих внимания при оптимизации государственного управления в рассматриваемом направлении, которые остаются дискуссионными, по-прежнему не находя необходимого решения.

Практическая значимость диссертации определяется совокупностью факторов, среди которых определяющим является практическая применимость выдвинутых автором предложений по совершенствованию нормативно-правовых актов и методики их применения. Кроме того, сформулированные выводы и поставленные вопросы могут быть использованы в дальнейшей исследовательской и законопроектной работе в сфере высшего образования и подготовки научных и научно-педагогических кадров, а также при подготовке учебной литературы и в ходе преподавания учебных дисциплин «Административное право» и «Административный процесс» в образовательных организациях высшего образования юридического профиля.

Самостоятельность автора в проведенном исследовании объясняется полной реализацией поставленных в нем задач, решение которых предопределило научную новизну.

Диссертационное исследование проведено на основе достоверных источников, выводы автора критически осмыслены на основе современной нормотворческой и правоприменительной деятельности, а все сформулированные предложения аргументированы и в должной степени мотивированы. Теоретическая, нормативная и эмпирическая базы диссертации обширны и разнообразны, в работе использовано более 500 источников.

В то же время, работа С.М. Рукавишникова содержит ряд дискуссионных вопросов, требующих пояснения на публичной защите:

- 1) Содержащиеся в положении 3 предложения, касающиеся развития международного сотрудничества в рамках объединений ЕАЭС и БРИКС связаны с

выводом о том, что «организация языковых курсов разной продолжительности и степени интенсивности, варьирующихся в зависимости от уровня подготовки каждого студента, должна выступать в роли принципиального отборного механизма в тот или иной университет ЕАЭС или БРИКС» (с. 16, 117). Вместе с тем, остается неочевидным вопрос, каким должен быть язык предлагаемых диссертантом курсов, принимая во внимание широкое культурное и языковое разнообразие стран-участниц представленных объединений, которое продолжает расширяться.

2) В § 3.2 диссертант отмечает, что «Недостаточно четкая терминологическая определенность административно-правовых отношений в сфере высшего образования, обусловленных реализацией образовательных программ высшего образования в государственных вузах, обуславливает целесообразность коррекции законодательства об образовании посредством указания на то, что данная деятельность является видом государственных услуг». Данный вывод требует комментария с позиций обсуждаемого и многократно озвученного на высоких уровнях мнения о целесообразности отказа от концепции «образование как услуга». Несмотря на справедливый акцент именно на государственных услугах, представляет интерес мнение автора по поводу соотношения данных категорий, особенно на фоне заслуживающих поддержки выводов о значимости идеологической основы образовательного процесса.

3) На страницах исследования автор рассматривает лицензирование в сфере высшего образования как административное производство (с. 301), а государственную аккредитацию образовательной деятельности в сфере высшего образования – как административную процедуру (с. 326). Необходимо обоснование диссертантом предлагаемое терминологическое разграничение рассматриваемых понятий.

4) Рассмотрение диссертантом ряда вопросов организации подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации в аспирантуре (адъюнктуре) привело к выявлению ряда проблем и предложению их решения, однако нераскрытым выглядит наличие либо отсутствие специфики соответствующей подготовки именно в адъюнктуре.

Вместе с тем высказанные вопросы и замечания содержат элементы научной дискуссии, не умаляя достоинств проведенного С.М. Рукавишниковым диссертационного исследования и не влияя на его высокую оценку.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, включая все необходимые для подобного рода публикаций структурные элементы и атрибуты, в сжатом и обобщенном виде давая представление о сущности проведенного автором исследования. Предложения и выводы, выносимые на защиту, прошли апробацию на различных научных мероприятиях российского и международного уровня. С.М. Рукавишниковым опубликовано 47 публикаций, из которых 2 индивидуальные монографии, 26 статей в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Диссертационное исследование Сергея Михайловича Рукавишникова на тему «Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» представляет собой самостоятельную, актуальную, завершенную научно-квалификационную работу, которая отличается новизной содержащихся в ней научных выводов и обоснованностью практических предложений. Работа содержит концептуальные научных положения, направленные на решение важной научной проблемы повышения эффективности высшей школы и системы воспроизводства научных и научно-педагогических кадров посредством развития соответствующего административно-правового механизма в современных условиях развития Российского государства. Диссертация имеет важное значение для развития науки административного права.

Диссертация и автореферат Рукавишникова С.М. отвечают критериям, предъявляемых к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней», а соискатель Рукавишников Сергей Михайлович заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв на диссертацию Рукавишникова Сергея Михайловича на тему: «Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» составлен заведующим кафедрой административного и финансового права юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», доктором юридических наук (12.00.14 - административное право, финансовое право, информационное право), профессором Ястребовым Олегом Александровичем (117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, тел.: +7 (499) 936-87-87, e-mail: yastrebov_oa@pfur.ru), обсужден и одобрен на заседании кафедры административного и финансового права юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» (протокол №0900-08-БУП-4, от 18 ноября 2025 года).

Председательствующий на заседании:
доцент кафедры административного и финансового права
юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет
дружбы народов имени Патриса Лумумбы»
кандидат юридических наук, доцент

Макарчук З.В.

«18» ноября 2025 г.

Подпись доцента кафедры административного
и финансового права юридического института
к.ю.н., доцента З.В. Макарчук удостоверяю:
ученый секретарь Ученого совета юридического института
ФГАОУ ВО «Российский университет
дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Комлев Е.Ю.

«18» ноября 2025 г.

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Адрес: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Телефон: +7 (499) 936-87-87

E-mail: rudn@rudn.ru

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: www.rudn.ru