А. О. Четвериков\*

# Основные модели правового статуса научно-педагогических работников в современном мире и России: теоретические и прикладные аспекты<sup>1</sup>

**Аннотация.** На основе отечественного и зарубежного опыта выявляются и анализируются основные модели правового статуса научно-педагогических работников, различающиеся характером и степенью государственного контроля за их преподавательской и исследовательской деятельностью: этатистская (Россия и бывший СССР), либеральная (типичный представитель — США) и либерально-этатистская (типичный представитель — Франция).

По мнению автора, России следует начать движение в сторону либерально-этатистской модели и расширить автономию вузов, в том числе в присвоении ученых степеней и званий. При этом следует с осторожностью относиться к рейтингам университетов и индексам цитируемости, которые, как показывают результаты исследования Европейской ассоциации университетов, не всегда дают объективные результаты.

**Ключевые слова:** научно-педагогические работники (НПР); модели правового статуса; государственное управление; государственное аккредитация; рейтинги университетов; индексы цитируемости; автономия вузов.

#### DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.226-232

ходя из отечественного и зарубежного опыта, можно выделить три основные модели правового статуса научно-педагогических работников (НПР) в современном мире — этатистскую, либеральную и либерально-этатистскую (смешанную).

# 1. Этатистская модель

Этатистская модель правового статуса НПР была характерна для бывшего СССР и в основном сохраняется в современной России. В рамках этатистской модели (от франц. État — государство) государство непосредственно, с помощью административно-командных методов, управляет высшим образованием и вузовской наукой: устанавливает ученые степени и звания и утверждает решения об их присвоении, аккредитует высшие учебные заведения, законами или подзаконными актами вводит общеобязательные стандарты и другие требования к образовательным организациям и их работникам.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> По материалам законодательства, уставов университетов и сравнительного исследования Генерального директората «Образование и культура» Европейской комиссии «Управление высшим образованием в Европе. Политика, структуры, финансирование и академический персонал» (La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe. Politiques, structures, financement et personnel académique. DG Éducation et culture. Bruxelles : Commission européenne, 2013. P. 87–102). Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ за счет средств государственного задания на выполнение НИР 3226.

<sup>©</sup> Четвериков А. О., 2016

<sup>\*</sup> Четвериков Артем Олегович, доктор юридических наук, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [info@eulaw.edu.ru]

<sup>123995,</sup> Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Несмотря на существование в России негосударственных образовательных организаций, в рамках высшего образования и научно-исследовательской деятельности ведущую роль играют государственные учреждения, функционирующие под эгидой Минобрнауки или других органов власти с гарантированным финансированием из государственного бюджета.

В целом можно сделать общий вывод, что этатистская модель — это режим «государственной опеки» над образованием и наукой, в значительной степени отрицающий автономию вузов и ученых (за исключением отдельных университетов со специальным статусом).

### 2. Либеральная модель

Либеральная модель правового статуса НПР характерна главным образом для англосаксонских государств, прежде всего США.

В рамках либеральной модели государство отказывается от непосредственного руководства научно-педагогической деятельностью и образовательным процессом. В результате складывается в известной мере стихийный рынок образовательных и научно-исследовательских услуг, из которых потребителям предлагается самостоятельно выбирать наиболее подходящие с точки зрения соотношения «цена — качество».

Университеты и научно-педагогические работники в либеральной модели пользуются максимально широкой юридической автономией от государства: самостоятельно устанавливают порядок приема и условия обучения, образовательные и научные степени, систему должностей профессорско-преподавательского состава (аналоги российских ученых званий).

Создание университетов и их кадровая политика не требуют согласования с государством. Отсутствует законодательство о статусе научно-педагогических работников. Подобный статус регулируется не столько правовыми, сколько корпоративными нормами каждого университета (как в частных, так и в публичных университетах, функционирующих в ряде штатов США). Университеты самостоятельно присваивают докторские степени и нанимают на должности профессорско-преподавательского состава.

В отличие от этатистской модели, государственное управление в отношении НПР осуществляется косвенными и экономическими методами — посредством выделения финансовой поддержки только тем вузам, которые прошли процедуру аккредитации. Составной частью аккредитации является оценка качества профессорско-преподавательского состава аккредитуемого университета. Индивидуальная аттестация научно-педагогических работников не проводится.

Аккредитация в США осуществляется не государственными ведомствами, а частноправовыми организациями двух видов:

- организациями, признанными Департаментом образования США и действующими по одобренным им стандартам;
- организациями, признанными Советом по аккредитации высшего образования США (некоммерческая ассоциация, объединяющая свыше 3 000 университетов и колледжей страны).

И та и другая аккредитация имеет добровольный характер. Первая открывает возможность для получения финансовой поддержки из федерального бюджета США (например, оплата государством стипендий студентам и докторантам). Вторая определяет престиж университета в стране и за рубежом, а также используется штатами США для выделения финансирования на региональном уровне.

В целом можно сделать вывод, что либеральная модель — это режим свободного рынка образовательных и научных услуг, в котором выживают сильнейшие, а государство поддерживает только избранных.

#### 3. Либерально-этатистская модель

Либерально-этатистская модель, наиболее ярким представителем которой является Франция, сочетает в себе черты двух рассмотренных выше моделей.

Как и в этатистской модели, государство стремится здесь активно управлять образовательной и научно-исследовательской деятельностью вузов, направлять ее на достижение общественно полезных целей («национальная стратегия исследований», утверждаемая Министерством образования и науки на 5 лет).

Создание вузов, открытие в них докторантур, присвоение ими образовательных и научных степеней требуют государственной аккредитации на основании общеобязательных правил, установленных законами, нормативными актами Правительства и Министерства науки и образования (Образовательный кодекс и др.).

Специальным законодательством<sup>2</sup> регламентируется и статус научно-педагогических работников, обозначаемых правовой категорией «преподаватели-исследователи» (подразделяется на два корпуса: профессора и руководители семинаров — аналог российских доцентов).

Государство возлагает на научно-педагогических работников «двойную миссию преподавания и исследования»<sup>3</sup> и включает их в систему государственной службы с гарантированным окладом, постепенно повышающимся по мере перехода в более высокий классный чин (эшелон).

Для назначения на должности профессоров и руководителей семинаров кандидаты должны быть сначала включены в квалификационный список. Из лиц, включенных в этот список, заинтересованный университет выбирает преподавателей, проводя конкурс на замещение вакантных должностей (понятие «ученые звания» здесь отсутствует).

Сходство с либеральной моделью заключается в том, что государство отказывается от административного контроля за научно-педагогической деятельностью ученых и учреждений высшего образования.

Государственную аккредитацию университетов и аттестацию («оценку») научнопедагогических работников осуществляют не Министерство образования и науки или другие государственные ведомства, а органы вузовского самоуправления, формируемые университетами и состоящие из их представителей. Так, включение в квалификационные списки для замещения должностей профессоров и руководителей семинаров производится по решению Национального совета университетов, точнее — его секций по отраслям науки, избираемых на паритетных началах из представителей каждого из корпусов преподавателей-исследователей (представители профессоров и руководителей семинаров).

Детальные стандарты оценки качества образовательной и научно-педагогической деятельности также определяются сообществом преподавателей-исследователей, а не диктуются государством. Государство лишь предусматривает обязательность подобной оценки, без которой университет или научно-педагогический работник не могут осуществлять свою деятельность.

Можно сделать общий вывод, что либерально-этатистская модель — это режим «государственного попечительства» над высшим образованием и вузовской наукой. Государство признает автономию университетов и их работников, однако ограничивает эту автономию общими правовыми рамками, детализацию которых осуществляют сами университеты или органы, состоящие из их представителей (ученых), без участия чиновников.

# 4. Практические рекомендации для России

Как представляется, ни одна из рассмотренных моделей правового статуса НПР не является идеальной, каждая имеет свои собственные преимущества и слабые места.

Ключевой вопрос для России — оставаться ли и далее в рамках этатистской модели или перейти к некоторой либерализации правового статуса НПР, т.е. к либеральной или либерально-этатистской модели?

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Важнейший источник — Декрет № 84-431 от 6 июня 1984 г., который закрепляет общие статусные положения, подлежащие применению к преподавателям-исследователям, и устанавливает специальный статус корпуса профессоров университетов и корпуса руководителей семинаров (Decret № 84-431 du 6 juin 1984 fixant let dispositions statuaries communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universities et du corps des maîtres des conferences). См.: URL: www.legifrance.gouv.fr (дата обращения: 10 сентября 2015 г.).

<sup>3</sup> Ст. 2 Декрета № 84-431.

По мнению автора, либеральная модель в чистом виде неприемлема для нашей страны. Она сложилась и функционирует в специфических условиях англо-американской цивилизации, включает в себя инструменты и механизмы, которые в обозримом будущем вряд ли могут получить широкое применение в России (например, фонды ассоциаций бывших студентов, играющие заметную роль в финансировании американских университетов).

В то же время разумным представляется начать движение в направлении либерально-этатистской модели, т.е. при сохранении за государством функций стратегического руководства предоставить вузам большую самостоятельность в своей кадровой политике (всем вузам, а не только отдельным университетам).

Государство должно воздействовать на эту политику не путем непосредственного контроля и утверждения на должности конкретных НПР, а посредством стимулирования вузов в целом (коллективов НПР) к повышению качества своей научно-педагогической деятельности, главным образом посредством экономических механизмов.

При финансировании подготовки НПР, стимулировании их научной и инновационной активности государству следует с осторожностью относиться к некоторым видам отечественных и зарубежных практик, которые не всегда дают объективный результат.

Речь идет прежде всего о так называемых рейтингах университетов и индексах цитируемости. В специальном исследовании, проведенном по заказу Европейской ассоциации университетов в 2011 г.4, было указано множество слабых сторон подобных индикаторов. Особого упоминания заслуживают такие аспекты, как преимущество публикаций ученых на английском языке («лингвистический уклон») и статей перед монографиями.

Как представляется, государственная политика повышения эффективности российских НПР должна стремиться к получению ими интеллектуального продукта, предназначенного для внедрения в российскую общественную жизнь, а не к распространению его по всему миру в интересах других, в том числе не самых дружественных России стран. Искусственное подталкивание российских ученых к опубликованию своих научных достижений в англоязычных изданиях с приобретением ими «мировой известности» способно еще больше усилить отток перспективных научных и научно-педагогических кадров из страны.

Не следует сбрасывать со счетов и такой аспект, как возможность заимствования идей российских ученых менее талантливыми и одновременно менее порядочными зарубежными коллегами. Один из подобных случаев описан в мемуарах выдающегося российского нейрофизиолога Н. П. Бехтеревой. Вскоре после отклонения статьи Н. П. Бехтеревой авторитетным американским научным журналом Nature там же была опубликована статья западных ученых, по сути воспроизводящая ее идеи. «Используя ту же терминологию, что и мы (случайность?), — писала Н. П. Бехтерева, — авторы не сослались на наши работы и приписали себе наше открытие»<sup>5</sup>.

Рейтинговое преимущество статей перед монографиями также вряд ли поддается логическому объяснению. Важны не количество и не форма публикаций, а наличие в них новых научных достижений. Вопрос в том, как государство может выявить подобные достижения?

Для решения этой задачи уместно сделать акцент на экономические механизмы. А именно при сохранении базового государственного финансирования вузов как образовательных учреждений следует ввести институт государственных заданий на выполнение научно-исследовательских работ, предлагаемых всем заинтересованным ор-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Rauhvargers A. Les classements mondiaux d'universités et leur impact. EUA Report on Rankings, 2011. 240 p. // URL: www.eua.be/libraries/publicationx\_homepage\_list/eua\_rankings\_report\_french\_translation.sflb.ashx (дата обращения: 10 сентября 2015 г.).

<sup>5</sup> См.: Бехтерева Н. П. Магия мозга и лабиринты жизни. М., Спб. : АСТ – Сова, 2011. С. 125.

ганизациям, с последующим определением победителя или победителей и выделением им финансовой премии. Так, коллективы НПР разных российских вузов получат материальный стимул к выполнению исследований, в которых заинтересовано государство. При этом победитель будет определяться не заранее (модель гранта), а уже после оценки всех поступивших работ независимой конкурсной комиссией.

Еще одним возможным механизмом представляется использование опыта Люксембурга, где государство предоставляет финансирование местному университету согласно заключаемому с ним четырехлетнему договору (контракту). В основу договорных отношений кладется план развития университета, указывающий в числе прочего направления его научно-исследовательской работы на плановый период<sup>6</sup>.

Ввиду наличия в России более сильных и более слабых вузов указанный механизм можно было бы реализовывать на сетевой основе (научно-исследовательский консорциум). Например, государство выделяет дополнительное финансирование на совместную научно-исследовательскую деятельность как минимум трех вузов, расположенных в разных регионах страны, исходя из совместно составленного ими плана.

В случае особой государственной необходимости можно было бы также предусмотреть обязательное выполнение вузами государственных заданий на осуществление научно-исследовательской деятельности с разумной оплатой из бюджетных средств (принудительный государственный заказ).

Акцент на экономическое стимулирование научно-исследовательской деятельности вузов (т.е. коллективов НПР) в государственных интересах одновременно позволяет государству отказаться от функций непосредственного контроля за подготовкой и деятельностью научно-педагогических кадров.

Как и американские университеты, российские вузы вполне могли бы самостоятельно присваивать ученые степени и назначать на должности доцентов и профессоров (в таком случае институт ученых званий в современном виде мог бы быть скорректирован или упразднен).

При этом слабый вуз может не пройти аккредитацию и/или не получить дополнительное финансирование в рамках вышеуказанных механизмов экономического стимулирования.

Предлагаемая либерализация кадровой политики в отношении НПР означает не самоустранение государства от решения задач совершенствования деятельности НПР, а осуществление этой задачи иными методами, ориентированными не на отчетность и рейтинги, а на выполнение коллективами НПР конкретных научно-исследовательских заданий, которые позволят выявить более перспективных исследователей и более эффективные в научном плане вузы, а также будут стимулировать более слабые вузы к повышению своего научного потенциала.

Дополнительно следует отметить, что двойное качество НПР (научные работники и педагоги) далеко не всегда подразумевает возможность одинаково хорошего осущест-

<sup>«</sup>Развитие Университета служит объектом многолетнего учредительного договора, согласуемого между государством и Университетом. Договор заключается сроком на четыре года. Он составляется исходя из многолетнего плана развития, предлагаемого Университетом и относящегося к его общей политике, его стратегическим ориентирам, его целям и его деятельности
в сферах преподавания, исследований, мобильности студентов, документации и управления.
Он охватывает все элементы многолетнего плана развития, определяет средства и штаты, необходимые для осуществления деятельности Университета, и определяет финансовые обязательства государства» (п. 1 ст. 44 «Учредительный договор» раздела VI «Отношения с государством,
финансирование и финансовое управление» Закона от 12 августа 2003 г. о создании Люксембургского университета (Loi du 12 août 2003 portant creation de l'Université du Luxembourg) // Mémorial. Journal Officiel
du Grand-Duché de Luxembourg. Recueil de legislation. А – № 149. 6 octobre 2003. Р. 2990.

вления ими исследовательских и преподавательских функций.

Значительная часть, если не большинство, НПР — «популяризаторы науки»: хорошо умеют доносить студентам научные знания, прививать им необходимые компетенции, но не способны на прорывные открытия.

С другой стороны, многие выдающиеся ученые и в России, и за рубежом нередко демонстрировали слабые педагогические таланты (Гегель, Кант и др.). Ярким примером может служить педагогический опыт гениального немецкого астронома, открывшего законы движения планет, И. Кеплера. Из воспоминаний Карла Сагана:

«Кеплер был блестящим мыслителем и ясно излагал свои мысли на бумаге, но оказался сущим бедствием в роли школьного учителя. Он мямлил. Он отвлекался. То, что он говорил, временами было совершенно недоступно для понимания. В первый год в Граце он смог собрать лишь горстку учеников; на следующий год к нему не пришел никто. Несмолкаемый внутренний хор ассоциаций и рассуждений постоянно от-

влекал его от темы, соперничая за его внимание. В один прекрасный летний день, основательно увязнув в дебрях нескончаемой лекции, он вдруг сподобился откровения, которому предстояло радикально изменить все будущее астрономии. Возможно, он остановился на полуслове. Его невнимательные ученики, с нетерпением ждавшие окончания дня, прозевали, я думаю, этот исторический момент»<sup>7</sup>.

С учетом этих, в известной мере психологических, особенностей «устройства ума» НПР предлагается в ходе аттестации вузов сделать основной акцент на их учебно-педагогическом потенциале (с расчетом на то, что работающие в конкретном вузе хорошие педагоги, пусть даже не являющиеся выдающимися учеными, смогут сформировать компетентных специалистов и открыть для отечественной науки новые таланты).

Что касается научного потенциала вузов, то его лучше выявлять в рамках указанного выше механизма экономического стимулирования, не обременяя НПР чрезмерной отчетностью.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

- La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe. Politiques, structures, financement et personnel académique. DG Éducation et culture. — Bruxelles : Commission européenne, 2013. — P. 87–102.
- 2. Rauhvargers A. Les classements mondiaux d'universités et leur impact. EUA Report on Rankings, 2011. 240 р. // URL: www.eua.be/libraries/publicationx\_homepage\_list/eua\_rankings\_report\_french\_translation.sflb.ashx (последнее посещение 10 сентября 2015 г.).
- 3. Бехтерева Н. П. Магия мозга и лабиринты жизни. М., СПб. : ACT Сова, 2011. С. 125.
- 4. Саган К. Космос. СПб. : Амфора, 2015. С. 85.

Материал поступил в редакцию 23 октября 2015 г.

# BASIC MODELS OF THE LEGAL STATUS OF ACADEMIC STAFF IN THE MODERN WORLD AND RUSSIA: THEORETICAL AND APPLIED PERSPECTIVE

CHETVERIKOV Artem Olegovich — Doctor of Law, Professor of the Department of European Integration and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) [info@eulaw.edu.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9.

**Review.** Following domestic and foreign experience, the author identifies and analyzes the basic models of the legal status of academic staff which differ in nature and degree of state control over their teaching and research activities: statist (Russia and the former USSR), liberal (USA being a typical representative), and liberal-statist (France).

The author believes that Russia should move in the direction of the liberal-statist model and extend the autonomy of universities, including the awarding of academic degrees and titles. However, it is important to be wary of university rankings and citation indices, which, as the studies of the European University Association show, do not always give objective results.

**Keywords:** academic staff, models of legal status, public administration, state accreditation, university rankings, citation index, autonomy of universities.