

УДК 342.922

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/200-203>

ПОНЯТИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

С. М. Рукавишников

Саратовская государственная юридическая академия

THE TERM OF THE LICENSING OF THE EDUCATIONAL ACTIVITIES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

S. M. Rukavishnikov

Saratov State Law Academy

Аннотация: эффективная образовательная политика выступает одним из системообразующих начал устойчивого развития государства, что особенно актуально в эпоху вызовов, с которыми сталкивается сегодня Россия. Наряду с безусловно творческим характером образовательной деятельности, которой присущи гибкость и индивидуальный подход к каждому обучающемуся, важную роль в развитии рассматриваемой сферы общественных отношений играет государственное управление. Лицензионно-разрешительное производство в данном случае выступает в качестве исходного начала, с одной стороны, формирующего основу для реализации права граждан на качественное образование, а с другой – обеспечивающего необходимую связь между запросами общества и государства на квалифицированных специалистов и ресурсами образовательной системы. Прозрачный, единообразный понятийный аппарат служит базой нормативно-правового регулирования в любой сфере, и одним из опорных понятий выступает определение лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования, формулированию которого посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: высшее образование, лицензирование, государственное управление, образовательная политика, административное производство.

Abstract: an effective educational policy is one of the backbone principles of sustainable development of the state, which is especially important in the era of challenges that Russia is facing today. Along with the undoubtedly creative nature of educational activities, which are characterized by flexibility and an individual approach to each student, public administration plays an important role in the development of the considered sphere of public relations. Licensing and permitting proceedings in this case act as a starting point, forming, on the one hand, the basis for the realization of the right of citizens to quality education, and on the other hand, providing the necessary connection between the demands of society and the state for qualified specialists and the resources of the educational system. A transparent, uniform conceptual apparatus serves as the basis for legal regulation in any field, and one of the basic concepts is the definition of licensing educational activities in the field of higher education, the formulation of which is devoted to this article.

Key words: higher education, licensing, public administration, educational policy, administrative proceedings.

Образовательная деятельность в сфере высшего образования подлежит обязательному лицензированию, относясь, таким образом, к ви-

дам деятельности, требующим специального государственного разрешения и последующего контроля за реализацией соответствующих норм, а также качеством образования и соблюдением прав обучающихся. В соответствии с по-

© Рукавишников С. М., 2023

ложениями Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ (далее – Закон о лицензировании) целью лицензирования является предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

С одной стороны, реализацию образовательных программ в данном контексте некорректно сравнивать с точки зрения краткосрочных рисков с такими очевидными примерами лицензируемой деятельности, как продажа оружия или фармацевтическая деятельность. С другой стороны, долгосрочные риски в виде получения некачественного образования либо реализации соответствующих конституционных прав не в полном объеме, либо не всеми нуждающимися гражданами способны оказать пагубное влияние на самый широкий спектр общественных отношений, что предопределяет значимость лицензирования в сфере высшего образования, равно как и связанных с ним государственных полномочий.

Большинством исследователей явление лицензирования рассматривается в качестве одного из видов административных производств². Рассматривая характерные черты лицензирования, авторами делается акцент на реализации совокупности мероприятий, реализуемых для получения лицензии³, на роли среди прочих методов контроля в государственном управлении⁴, на процессуальной форме деятельности

по разрешению индивидуального лицензионного дела⁵.

Не погружаясь в дискуссию относительно содержания таких ключевых категорий административного процесса, как административная процедура и административное производство, предлагается отталкиваться от понимания, согласно которому административная процедура выступает в качестве первичного элемента процесса, систематизированная последовательность которых при условии следования единой цели образует административное производство⁶. И наиболее емким в данном контексте представляется подход к лицензионно-разрешительному производству как к производству, включающему деятельность полномочных органов исполнительной власти по предоставлению специального субъективного права на осуществление конкретного вида деятельности или на совершение определенных действий посредством выдачи этим лицам специального письменного разрешения (лицензии) или документального подтверждения получения уведомления о совершении таких действий⁷.

Закон о лицензировании определяет лицензирование как деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Применительно к сфере высшего образования таким лицензирующим органом является находящаяся в ведении Правительства Российской Федерации Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособр-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716 ; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 24.

² См., например: *Овсянко Д. М.* Административное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 123 ; *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. 474 с. ; *Гречкина О. В., Майоров В. И.* Административный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие. Челябинск, 2008. С. 43 ; *Общее административное право : учебник в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Старилова Ю. Н.* Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 659 ; *Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова.* 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 193.

³ См., например: *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М., 1999. С. 97 ; *Братановский С. Н.* Административное право : учебник. М., 2013. С. 140.

⁴ См., например: *Мелехин А. В.* Административное право Российской Федерации. Курс лекций. М., 2009. С. 113.

⁵ См., например: *Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова.* 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2017. С. 134.

⁶ См., например: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Старилова Ю. Н.* Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. С. 164.

⁷ См.: *Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова.*

надзор). Согласно соответствующему Положению о данной службе⁸ Рособрнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, в сфере проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата, в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, функции по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, по предоставлению государственных услуг в рамках установленных полномочий. Государственная регламентация образовательной деятельности при этом, согласно положениям Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании)⁹, включает в себя лицензирование образовательной деятельности; государственную аккредитацию образовательной деятельности; государственный контроль (надзор) в сфере образования. Кроме того, среди полномочий указанного ведомства значится и лицензирование образовательной деятельности ряда организаций, в том числе осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования. На основе приведенных законодательных положений лицензирование образовательной деятельности можно отнести к государственным услугам по смыслу Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации пре-

доставления государственных и муниципальных услуг»¹⁰.

Законодательное определение лицензирования очевидно охватывает весь спектр вопросов, связанных с процедурой лицензирования, однако не отражает административно-процессуальной сущности рассматриваемого явления. Кроме того, при рассмотрении общественных отношений в сфере высшего образования целесообразно сформулировать определение лицензирования в сфере высшего образования, под которой в настоящем исследовании понимаются общественные отношения, возникающие в сфере высшего образования в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование¹¹. Ключевыми составляющими соответствующей сферы, таким образом, выступают реализация права на высшее образование, обеспечение государственных гарантий соответствующих прав и свобод, а также создание условий, необходимых для реализации права на высшее образование. Теоретическое определение, которое должно быть кратким, но при этом отражать наиболее значимые, отличительные признаки явления, может быть сформулировано в данном случае следующим образом. Лицензирование в сфере высшего образования – это административное производство, включающее деятельность Федеральной службы по контролю в сфере образования и науки по предоставлению, реализации и лишению права на осуществление образовательной деятельности, а также контрольно-надзорной деятельности за реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование.

Библиографический список

Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2018. 352 с.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2022. № 45. Ст. 7672.

¹¹ См.: Рукавишников С. М. Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

⁸ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5344 ; 2023. № 17. Ст. 3165.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598 ; Рос. газета. № 137. 26.06.2023.

Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Р-КОПИ, 2017. 376 с.

Братановский С. Н. Административное право : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. 305 с.

Гречкина О. В., Майоров В. И. Административный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие. Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2008. 186 с.

Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 1999. 320 с.

Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций, 2009. 492 с.

Общее административное право : учебник в 2 ч. Ч. 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.

Общее административное право : учебник в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2017. 822 с.

Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. М. : Юристъ, 2000. 468 с.

Рукавишников С. М. Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юридического института, 2002. 474 с.

References

Administrative procedural law : textbook / ed. dr. legal sciences, prof. A. I. Kaplunov. 2nd ed., revised. and additional. St. Petersburg : R-KOPI LLC, 2017. 376 p.

Administrative law of the Russian Federation: textbook for bachelors / ed. A. Yu. Sokolova. 2nd ed., revised. and additional. Moscow : Norma, INFRA-M, 2018. 352 p.

Bratanovsky S. N. Administrative law. Textbook. Moscow : Direct-Media, 2013. 305 p.

Grechkina O. V., Maierov V. I. Administrative process in the Russian Federation. Tutorial. Chelyabinsk : Publishing house of SUSU, 2008. 186 p.

Kozlov Yu. M. Administrative law : textbook. Moscow : Lawyer, 1999. 320 p.

Melekhin A. V. Administrative law of the Russian Federation : Lecture course, 2009. 492 p.

General administrative law : a textbook in 2 hours. Part 1 / ed. Yu. N. Starilov. 2nd ed., revision. and additional. Voronezh : VSU Publishing House, 2016. 760 p.

General administrative law : a textbook in 2 hours. Part 2: Administrative and tort law (CAO RF). Administrative legal proceedings (CAS RF) / ed. Yu. N. Starilov. 2nd ed., revision. and additional. Voronezh : VSU Publishing House, 2017. 822 p.

Ovsyanko D. M. Administrative law. Tutorial. Ed. 3rd, revised. and additional. Moscow : Lawyer, 2000. 468 p.

Sorokin V. D. Administrative process and administrative procedural law. St. Petersburg : Publishing House of the Law Institute, 2002. 474 p.

Rukavishnikov S. M. The sphere of higher education as an object of public administration // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. Vol. 3 (140). P. 93–98.

Саратовская государственная юридическая академия

Рукавишников С. М., кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права

E-mail: privet085@gmail.com

Поступила в редакцию: 04.09.2023

Для цитирования:

Рукавишников С. М. Понятие лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 200–203. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/200-203>.

Saratov State Law Academy

Rukavishnikov S. M., Candidate of Legal Sciences, Doctoral Candidate of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: privet085@gmail.com

Received: 04.09.2023

For citation:

Rukavishnikov S. M. The term of the licensing of the educational activities in the field of higher education // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 3 (54). P. 200–203. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/3/200-203>.