

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Краснощеков Александр Алексеевич

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ
И АККРЕДИТАЦИИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования	16
1.1. Понятие и виды административных процедур в сфере высшего образования.....	16
1.2. Процедура лицензирования как разновидность административных процедур в сфере высшего образования.....	38
1.3. Процедура аккредитации как разновидность административных процедур в сфере высшего образования.....	57
Глава II. Понятие и виды стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования	78
2.1. Понятие и признаки стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования.....	78
2.2. Виды стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования...	94
Глава III. Понятие и виды стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования	110
3.1. Понятие и признаки стадии процедуры аккредитации в сфере высшего образования.....	110
3.2. Виды стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования	125
Заключение.....	150
Список использованной литературы и источников	154
Приложение	178

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие высшего образования является одним из приоритетов государственного управления, поскольку от его организации зависит функционирование социума, подготовка высококвалифицированных кадров для органов публичной власти, народного хозяйства, социально-культурной сферы. Образовательные организации высшего образования обеспечивают также воспроизводство научно-педагогических кадров. В таких условиях актуализируется вопрос качества образовательной деятельности, которое обеспечивается за счет осуществления различных административных процедур. Особое место среди них занимают лицензирование и аккредитация, образующие в комплексе двуступенчатый механизм его оценивания.

Современные вызовы, стоящие перед государством, прежде всего международные, обуславливают необходимость перманентного совершенствования подходов к организации высшего образования, в том числе к обеспечению его качества. В Послании Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. Президент РФ В.В. Путин отметил, что «назрели существенные изменения с учетом новых требований к специалистам в экономике, социальных отраслях, во всех сферах нашей жизни»¹. Несмотря на то, что речь шла в первую очередь о трансформации уровней высшего образования, она будет незавершенной без сопутствующей оптимизации административных процедур лицензирования и аккредитации.

Руководством Рособрнадзора ставится вопрос о разработке новой модели их организации, показывающей перспективные механизмы измерения качества образования и возможности объединения процедур

¹ Российская газета. 2023. 22 февр.

лицензирования и государственной аккредитации при условии, что это не ухудшит состояния системы образования¹.

В рамках реформы образовательной деятельности разработана обновленная нормативно-правовая база лицензирования и аккредитации, основу которой составляет Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.)².

Однако имеется ряд недостатков, вытекающих из содержания указанного Закона и принятых в его развитие подзаконных актов, снижающих эффективность соответствующих административных процедур и способствующих неоправданному усложнению деятельности образовательных организаций высшего образования, что усиливает материальные и организационные издержки соискателя лицензии.

Кроме того, новейшие законодательные изменения существенным образом отразились на административной процедуре аккредитации в части правового закрепления такого мероприятия, как аккредитационный мониторинг, который проводится Рособрнадзором с 1 сентября 2023 г., что позволило упростить данную процедуру и снизить нагрузку на образовательные организации.

Первичный опыт аккредитационного мониторинга показал участие в нем 1 104 вузов, что составило 98,2 % от их общего количества, а полученные результаты отразили ряд недостатков в их деятельности, определяющих их неполное соответствие установленным требованиям. Указанное обстоятельство обуславливает необходимость дальнейшей работы по совершенствованию соответствующих правовых норм.

¹ См.: Официальный сайт Рособрнадзора. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/news/rukovoditel-rosobrnadzora-nazval-klyuchevye-voprosy-sovershenstvovaniya-sistemy-licenzirovaniya-i-akkreditaczii-vuzov/> (дата обращения: 20.01.2025).

² См.: СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

В связи с этим к одному из важнейших направлений развития науки следует отнести выработку обоснованных предложений, обеспечивающих формирование научно-теоретической основы совершенствования норм, посвященных организации и осуществлению административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Степень научной разработанности проблемы. Указанные вопросы были изучены в публикациях таких исследователей, как Г.Т. Алимов, И.В. Березовский, Ю.В. Бутенко, М.Е. Васильева, В.В. Воробьев, С.М. Горюнова, В.В. Горячко, Р.С. Данелян, И.В. Дарда, А.А. Дергунов, А.В. Дружинин, С.Ю. Евдокимов, С.С. Жевлакович, А.А. Жидков, В.А. Зернов, А.Г. Иванов, Р.Н. Исмаилова, А.А. Кирилловых, Е.В. Китрова, Н.В. Княгинина, И.В. Костерина, В.Ж. Куклин, Т.Б. Куликова, С.В. Куров, Н.М. Ладнушкина, В.Н. Никифорова, Т.В. Никулина, М.В. Ожиганова, Д.А. Пашенцев, Е.В. Песегова, А.В. Ростоканский, С.М. Рукавишников, Н.М. Саломатина, О.В. Сафронова, В.Ф. Сопин, В.В. Сулимин, С.И. Феклин, И.Р. Шикула, С.В. Янкевич и других.

Проблематика административно-правового регулирования в соответствующей сфере нашла выражение в диссертациях на соискание ученой степени доктора наук.

Так, С.В. Барабанова акцентирует внимание на вопросах реализации конституционного права на получение высшего образования¹.

Управленческая деятельность в указанной сфере явилась предметом научного анализа в диссертации Е.Н. Щербака, которым она рассмотрена в контексте развития мирового образовательного пространства без отдельного исследования административных процедур лицензирования

¹ См.: Барабанова С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 448 с.

и аккредитации в данной сфере¹.

В кандидатских диссертациях М.А. Каплюка² и А.А. Кирилловых³ уделено внимание статусу образовательных организаций, но в их структуре не нашли отражения обозначенные административные процедуры.

Большое значение для развития научных представлений об административной процедуре аккредитации в сфере высшего образования имеет диссертация В.В. Ратникова⁴. Применительно к административной процедуре лицензирования аналогичной оценки заслуживает работа Н.А. Рубановой⁵. В то же время они подготовлены в условиях действия дореформенного законодательства об образовании и не учитывают практику применения нового законодательства.

Следует также отметить монографию С.М. Рукавишникова, в которой всестороннему анализу подвергнуты различные аспекты механизма административно-правового регулирования. В содержание его работы в числе прочего входят лицензирование и аккредитация в данной сфере⁶.

Тем не менее в настоящее время отсутствуют работы, посвященные комплексному исследованию правоотношений, которые возникают в связи с организацией и осуществлением административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

¹ См.: *Щербак Е.Н.* Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 405 с.

² См.: *Каплюк М.А.* Административно-правовой статус федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. 203 с.

³ См.: *Кирилловых А.А.* Высшее учебное заведение как субъект административного права: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 251 с.

⁴ См.: *Ратников В.В.* Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 172 с.

⁵ См.: *Рубанова Н.А.* Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 222 с.

⁶ См.: *Рукавишников С.М.* Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: монография. Саратов, 2024. 207 с.

В отечественной административно-правовой науке не находит выражение систематизация знаний о них.

Представленная диссертация является первым комплексным научным исследованием, в котором обоснованы предложения по совершенствованию законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере их организации и осуществления.

Предметом исследования выступают научные положения, раскрывающие сущность данных процедур, правовые нормы, посвященные их нормативному регулированию, а также практика органов исполнительной власти, федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов по их применению.

Целью настоящего исследования является разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу осуществления лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, формирование обоснованных предложений по совершенствованию правовых актов, их регулирующих.

Постановка цели определяет следующие **задачи**:

сформулировать понятие и определить виды административных процедур в сфере высшего образования;

изложить понятие и признаки стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования;

исследовать виды стадий соответствующей процедуры;

сформулировать понятие и признаки стадии процедуры аккредитации в сфере высшего образования;

рассмотреть виды ее стадий;

предложить научные подходы к совершенствованию нормативных актов, регулирующих соответствующие административные процедуры.

Методологическую основу исследования составили логический,

формально-юридический, системно-структурный методы, метод материалистической диалектики и иные.

Применение формально-юридического метода позволило сформулировать дефиниции процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования и их стадий; осуществить анализ нормативных актов с точки зрения совершенствования правового регулирования их организации и осуществления.

Посредством системно-структурного метода определено их место в общей системе административного процесса; выделены стадии в каждой из названных процедур.

Метод материалистической диалектики использован для анализа и понимания развития соответствующих административных процедур с позиции взаимосвязанных трансформаций, противоречий и процессов.

Теоретическая основа диссертации. Рассмотрение вопросов организации и осуществления административных процедур характеризуется широким подходом к изучению достижений науки административного права. Кроме того, проанализированы работы в области общей теории государства и права, конституционного и гражданского права.

При исследовании вопросов использовались труды таких ученых, как Ю.Е. Аврутин, А.П. Алехин, А.Б. Багандов, С.В. Барабанова, Д.Н. Бахрах, О.В. Гречкина, К.В. Давыдов, Б.Ю. Джамирзе, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, И.И. Евтихий, А.И. Каплунов, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, В.И. Майоров, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, С.Н. Махина, В.И. Новоселов, Д.В. Осинцев, Б.В. Россинский, А.Ю. Соколов, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, С.Е. Чаннов, К.В. Черкасов, Э. Шмидт-Ассманн, Е.Н. Щербак, А.Ю. Якимов, О.А. Ястребов, и других.

Нормативную основу диссертации составили: Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами

практики Верховного Суда РФ, федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, деятельности федеральных органов исполнительной власти, которые отражают наличие проблем правового регулирования и осуществления соответствующих процедур, аналитическими материалами федеральных органов исполнительной власти.

Научная новизна диссертации заключается в том, что автором осуществлено целостное исследование существующих проблем правоприменения с подготовкой предложений, направленных на совершенствование нормативных актов.

В результате проведенного диссертационного исследования **на защиту выносятся следующие наиболее важные положения:**

1. Разработан понятийно-категориальный аппарат, позволяющий определить исходные позиции, с которых осуществлено исследование соответствующих административных процедур:

1) *административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования* – регламентированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности Рособнадзора, направленной на оценку соответствия соискателя лицензии на осуществление образовательной деятельности в сфере высшего образования лицензионным требованиям и принятие решения о предоставлении лицензии (временной лицензии) или об отказе в ее предоставлении, а также принятие решения о прекращении действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги по лицензированию документах;

2) *административная процедура государственной аккредитации в сфере высшего образования* – регламентированный административно-процессуальными нормами порядок осуществления Рособнадзором и подведомственным ему аккредитационным учреждением деятельности,

направленной на оценку соответствия реализации конкретной образовательной программы установленным показателям;

3) *стадия административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования* – относительно самостоятельная совокупность процессуальных действий, совершаемых в сроки и в последовательности, определенной нормативными актами, с целью принятия решения о возможности предоставления лицензии на осуществление образовательной деятельности в сфере высшего образования, а также для реализации иных нормативно установленных целей, обусловленных необходимостью лицензирования образовательной деятельности;

4) *стадия административной процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования* – относительно самостоятельная совокупность процессуальных действий, совершаемых в сроки и в последовательности, определенной нормативными актами, с целью оценки соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

2. Предложено авторское понимание структуры административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования, в которой выделены три стадии, каждая из которых включает в себя отдельные этапы: 1) *стадия возбуждения лицензионного дела* (складывается из обязательных этапов приема заявления и прилагаемых к нему документов; принятия решения о рассмотрении заявления и документов или об их возврате; факультативного этапа – приостановления административной процедуры); 2) *стадия рассмотрения лицензионного дела* (включает этапы проверки достоверности и полноты сведений, указанных в заявлении и документах; межведомственного информационного взаимодействия; принятия решения о предоставлении государственной услуги или об отказе в ее предоставлении); 3) *стадия предоставления*

результата государственной услуги (включает этап внесения записи в реестр лицензий; этап направления уведомления соискателю лицензии или лицензиату). Выделение стадий в структуре процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования необходимо для понимания ее как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей достижение поставленных законодателем целей.

3. Сформулировано предложение о совершенствовании порядка исчисления сроков предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности, которые должны исчисляться со дня регистрации заявления, что позволит конкретизировать момент начала соответствующей административной процедуры и исключить несогласованность действующих правил, определяющих наряду с указанным такой способ, как исчисление со дня приема заявления.

4. Разработано предложение о введении требования о разработке адаптированной образовательной программы лишь при условии наличия хотя бы одного обучающегося с ограниченными возможностями здоровья, что позволит снизить административную нагрузку на вузы посредством исключения необходимости существенной корректировки рабочих программ учебных дисциплин, разработки специальных учебников, учебных пособий и использования технических средств обучения, ориентированных на особенности здоровья обучающихся.

5. Выявлена необходимость исключения требования о наличии у соискателя лицензии на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений в каждом из мест осуществления образовательной деятельности с целью снижения материальных и организационных затрат образовательных организаций и оптимизации учебного процесса, организованного в сетевой форме.

6. Предложено авторское понимание структуры административной процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования, которая представлена совокупностью стадий,

включающих в себя отдельные этапы: 1) стадия возбуждения аккредитационного дела (складывается из этапов приема заявления и прилагаемых к нему документов; межведомственного информационного взаимодействия; принятия решения о рассмотрении заявления и документов); 2) стадия рассмотрения аккредитационного дела и принятия по нему решения (включает этапы аккредитационной экспертизы; рассмотрения заключения экспертной группы; принятия решения по результатам административной процедуры, а также факультативный этап – повторной аккредитационной экспертизы); 3) стадия предоставления результата государственной услуги (включает этап внесения записи в реестр; этап направления уведомления о государственной аккредитации); 4) стадия аккредитационного мониторинга (включает этапы сбора информации; ее обработки, обобщения и анализа; подготовки итогового отчета о результатах аккредитационного мониторинга; направления итогового отчета в Минобрнауки России; подготовки рекомендаций по повышению качества образования и направления их в образовательную организацию; размещения итогового отчета в сети Интернет); 5) факультативная стадия – стадия исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре (включает этапы приема заявления; принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении государственной услуги; предоставления результата государственной услуги). Выделение стадий в структуре процедуры государственной аккредитации необходимо для понимания ее как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей оценку соответствия реализации образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

7. Доказана необходимость исключения из предмета аккредитационной экспертизы таких показателей, как средний балл Единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ) обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования, а также средний балл вступительных испытаний, так как данные показатели не могут

быть отнесены к показателям качества образовательной деятельности по конкретной образовательной программе.

8. Аргументирована конкретизация отдельных сроков в рамках этапа аккредитационной экспертизы, что будет способствовать обеспечению права образовательной организации на своевременное получение результата государственной услуги по аккредитации образовательной деятельности. Акт о результатах аккредитационной экспертизы должен быть составлен не позднее одного рабочего дня со дня поступления ее материалов в аккредитационный орган. Срок направления заключения и материалов аккредитационной экспертизы в Рособрнадзор следует ограничить одним рабочим днем со дня окончания ее проведения.

9. Предложена замена показателя аккредитационного мониторинга в виде доли выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года, следующего за годом выпуска, в общей численности выпускников образовательной организации, обучавшихся по образовательным программам высшего образования, на показатель наличия у образовательной программы профессионально-общественной аккредитации, поскольку она выступает более объективным показателем качества образования и позволяет учесть интересы профессионального сообщества.

Теоретическая значимость исследования заключается в следующем:

доказаны положения, расширяющие научные представления об административных процедурах лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования;

определено их место в общей структуре административных процедур;

раскрыто юридическое содержание лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования;

обоснованы предложения, направленные на коррекцию соответствующих институтов;

изложены положения, связанные с порядком деятельности должностных лиц, которые уполномочены осуществлять рассматриваемые

административные процедуры.

Практическая значимость исследования обусловлена актуальностью проблемных вопросов, возникающих при осуществлении соответствующих процедур. Содержащиеся в работе предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты при условии их учета положительно отразятся на их решении.

Теоретические положения и практические рекомендации могут быть использованы в научных работах, а также в рамках деятельности по внесению изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и подзаконные акты.

Выводы и предложения, которые содержатся в работе, представляется возможным использовать как научно-практический материал при подготовке учебной литературы, в процессе преподавания учебных дисциплин «Административное право» и «Административный процесс».

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты работы обсуждены на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», а также:

при подготовке и издании научных статей в журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук;

в ходе участия в научно-практических мероприятиях: III Саратовском юридическом форуме «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 7–9 июня 2023 г.); Международной научно-практической конференции «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.); круглом столе «Направления и формы противодействия органами государственной власти современным угрозам национальной безопасности» (г. Саратов, 11 октября 2024 г.).

Структура работы определена спецификой заявленной проблематики, исследуемыми объектом и предметом и включает в себя введение, три главы, семь параграфов, заключение, список использованной литературы и источников и приложение.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И АККРЕДИТАЦИИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1. Понятие и виды административных процедур в сфере высшего образования

Образовательная деятельность обладает высокой значимостью для развития общественных отношений, поскольку от качества ее осуществления во многом зависит уровень подготовленности граждан к выполнению задач, возникающих во всех сферах жизни общества. Образование представляет собой неотъемлемый этап становления и развития личности. Полнота обеспечения права на образование оказывает влияние на благосостояние населения и стабильность функционирования государства в целом.

Именно поэтому в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» оно названо «единым целенаправленным процессом воспитания и обучения, выступающим общественно значимым благом и осуществляемым в интересах человека, семьи, общества и государства»¹.

Что касается профессионального образования, его цель обусловлена «приобретением обучающимися компетенций, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере»².

Образование рассматривается также как отрасль государственного управления. Н.М. Конин дает определение категории «отрасль государственного управления» как «системы звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления»³. В рамках социально-культурной сферы отрасль образования понимается в качестве «системы

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² Пункт 12 ст. 2 Закона № 273-ФЗ.

³ Конин Н.М. К вопросу о понятии и содержании государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 2. С. 161.

образовательных учреждений, организаций и предприятий»¹. С.М. Рукавишников подчеркивает необходимость публичного управления в соответствующей сфере, формирования условий для его развития, понимая под ней общественные отношения, которые возникают в связи с реализацией права на высшее образование².

Отношения, возникающие в данной сфере, регулируются многочисленными нормативными правовыми актами. При этом ст. 90 Закона № 273-ФЗ определяет, что выражением государственной регламентации в обозначенной сфере является установление процедур, связанных с проверкой соблюдения образовательными организациями обязательных требований.

Таким образом, одним из проявлений государственной регламентации образовательной деятельности выступает установление соответствующих административных процедур. Необходимость их нормативного регулирования обусловлена тем, что в его отсутствие любая сфера общественных отношений способна потерять стабильность и организованность. Поэтому процедуры находят выражение на всех уровнях образования, в том числе высшего. Однако нормативные правовые акты не раскрывают их понятия.

Для выявления сущности и признаков административных процедур в сфере высшего образования следует прежде всего проанализировать научные подходы к определению административного процесса как более широкой категории, выступающей формой осуществления государственного управления.

Административный процесс представляет собой разновидность юридического процесса. По мнению ученых, юридический процесс следует

¹ Ростовский Р.В. Место отрасли образования в системе народно-хозяйственного комплекса // Вестник Забайкальского государственного университета. 2013. № 2 (93). С. 153.

² См.: Рукавишников С.М. Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 6. С. 121.

рассматривать как особую форму деятельности, имеющей правовые последствия, порядок ее осуществления¹. Однако требуется отметить, что как форма, так и порядок имеют отношение к упорядочиванию юридически значимой деятельности. В связи с этим более обоснованным является определение юридического процесса не как формы деятельности, а как самой деятельности, имеющей правовые последствия.

В понимании административного процесса существует две основные концепции: юрисдикционная и управленческая.

Так, И.И. Евтихийев считал, что это «деятельность исполнительно-распорядительных органов, осуществляемая посредством издания управленческих актов и применения мер принуждения»².

В.М. Манохин отмечал, что это «деятельность государственных органов, направленная на разрешение индивидуальных дел в сфере публичного управления»³.

Согласно позиции Ю.М. Козлова, он выступает «деятельностью по разрешению конкретных индивидуальных дел, возникающих в рамках аппарата управления и за его пределами»⁴.

П.И. Кононов считает, что это «деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел»⁵.

В свою очередь, сторонники юрисдикционной концепции придерживаются иного понимания.

¹ См., например: Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8; Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учебно-методическое пособие. М., 1997. С. 127.

² Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 301.

³ Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44–45.

⁴ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1976. С. 90–92.

⁵ Кононов П.И. Современные проблемы понимания административного процесса // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 62–63.

Примером может служить позиция С.И. Котюргина, который полагал, что процесс имеет место лишь в случае действия санкций, наличия принуждения¹.

По мнению Н.Г. Салищевой, это «деятельность, направленная на разрешение споров, применение мер административного принуждения»².

А.Ф. Клейнман ограничивал содержание процесса деятельностью органов судебной ветви власти³. Аналогичную точку зрения выражал Ю.Е. Аврутин⁴.

Данное толкование нашло отражение в позиции Ю.Н. Старилова. По мнению ученого, «административный процесс – это административное правосудие»⁵. В поздних работах ученый придерживается более широкого взгляда, выделяя «административно-деликтный процесс» – производство по делам об административных правонарушениях⁶.

Вместе с тем не только принуждение и рассмотрение споров требуют процессуального порядка. Поэтому «деятельность субъектов публичной власти направлена как на применение мер принуждения, так и на решение позитивных задач»⁷. Содержание административного процесса также не может быть ограничено деятельностью в рамках судопроизводства, поскольку правовой регламентации требует и внесудебное рассмотрение

¹ См.: *Котюргин С.И.* Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. Омск, 1973. С. 24.

² *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

³ См.: *Клейнман А.Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 12.

⁴ См.: *Аврутин Ю.Е.* Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 106.

⁵ *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «управленческая» концепция и ее значение для науки административного права // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 19.

⁶ См.: *Старилов Ю.Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сб. ст. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д.Г. Фильченко. М., 2020. С. 115.

⁷ *Дехтярь И.Н.* Понятие и сущность административного процесса // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 6. С. 85–89.

индивидуальных дел органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Так, А.И. Каплунов включает в структуру административно-процессуального права как административные производства, которые выступают «процессуальными формами деятельности», так и «институты, регулирующие деятельность судов по рассмотрению отдельных категорий административных дел»¹.

Разумно рассмотрение административного процесса как в качестве «позитивного управления», гарантирующего реализацию интересов граждан и юридических лиц, так и принуждения. Это «правоприменительная деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти и судебная деятельность по рассмотрению отдельных категорий административных дел и дел об административных правонарушениях»².

Общепринятой является позиция по включению в структуру административного процесса различных производств – «урегулированного нормами особого вида административной деятельности по рассмотрению административных дел»³.

В.Д. Сорокин считал, что это «производства положительного и юрисдикционного характера, обеспечивающие реализацию правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти»⁴. Аналогичной точки зрения придерживаются

¹ Каплунов А.И. Понятие и система административно-процессуального права // Административно-процессуальное право: учебник для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников внутренних дел Российской Федерации. СПб., 2024. С. 44.

² Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 195.

³ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 193, 195.

⁴ Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право: учеб.-метод. пособие. Л., 1976. С. 120–121.

и иные авторы¹. Критерием разграничения административных производств признается их предмет, в качестве которого выступают правоотношения, специфика которых обуславливает различие порядка их рассмотрения².

С категорией «административное производство» тесно связано понятие административной процедуры. Это обусловлено тем, что все виды юридического процесса представляют собой совокупность процедур, а административная процедура отражает деятельность участников отдельных административных производств. Совокупность административных процедур составляет в комплексе административное производство.

Однако относительно определения административных процедур в науке отсутствует единство позиций.

Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, их содержание связано с последовательно совершаемыми действиями «уполномоченных субъектов»³.

И.Н. Барциц помимо последовательности добавляет признак согласованности таких действий, а также наличия регламентации нормативными актами⁴.

А.В. Минашкин считает, что «административная процедура – это установленный законом или административным регламентом порядок осуществления деятельности органа государственной власти по реализации его нормативно закреплённой компетенции»⁵.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 146–147. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990. С. 24.

² См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 262; Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 375; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 17.

³ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С.611.

⁴ См.: Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5.

⁵ Минашкин А.В. Административные процедуры организации и деятельности Правительства Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2005. № 7. С. 41.

Таким образом, общепринятой позицией является рассмотрение процедуры как порядка деятельности властных субъектов, урегулированной нормами права. Поскольку процедура имеет отношение к реализации управленческих полномочий, речь идет о процессуальных нормах, то есть административно-процессуальных.

Однако отдельные исследователи придерживаются иного взгляда на административную процедуру.

По О.С. Беркутовой, это «урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию ими своих полномочий в отношении неподчиненных граждан и организаций»¹.

И.М. Лазарев считает, что «она не только направлена на обеспечение реализации полномочий публичной власти, но и создает гарантии прав и законных интересов лиц, вступающих в правовые отношения с государством»².

В то же время рассмотрение процедуры как деятельности приводит к смешению ее определения с определением административного производства, что представляется неверным с позиции логики. В данном аспекте О.В. Яковенко справедливо отмечает, что юридическую процедуру вряд ли следует рассматривать в отрыве от административного процесса. Заслуживает внимания позиция автора, что это не «специальный вид правоприменительной деятельности»³.

Следует также отметить, что точка зрения, согласно которой административные процедуры имеют отношение лишь к позитивной деятельности государственного управления, не связанной с реализацией мер

¹ Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 29.

² Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7–8.

³ Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7.

административного принуждения, является широко распространенной и общепринятой в науке административного права.

Например, В.А. Зюзин определяет их как «установленный нормами права порядок совершения управленческих действий для разрешения исполнительными органами и должностными лицами конкретных индивидуальных административных дел позитивного характера»¹.

Сходной позиции придерживаются И.М. Лазарев и О.С. Беркутова, исключая из содержания административных процедур рассмотрение споров и применение мер административного принуждения².

В.Н. Баландина и А.А. Павлушин считают, что «производства характерны для юрисдикционного процесса, а процедуры – для неюрисдикционного»¹.

Таким образом, юрисдикционные производства связаны с применением административного принуждения, а управленческие процедуры обеспечивают реализацию прав и законных интересов субъектов управленческих правоотношений. Юрисдикционные производства связаны с вынесением властных решений, касающихся применения санкций норм административного права. В свою очередь, примером характеристики неюрисдикционных процедур выступает позиция П.И. Кононова, который рассматривает управленческие процедуры как способ разрешения дел положительного характера³.

Соответствующие процедуры обладают структурой.

К их элементам С. Агафонов относит «юридические действия и акты, совершаемые и принимаемые уполномоченными субъектами в пределах

¹ Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 53.

² Лазарев И.М. Указ. соч. С. 7–8; Беркутова О.С. Указ. соч. С. 29.

³ См.: Кононов П.И. Административное право. Общая часть: курс лекций. Киров, 2002. С. 267–268.

их компетенции; наличие стадий; определенную продолжительность и периодичность»¹.

Д.А. Повный считает, что в структуру входит «объект – правоотношение по разрешению дела; субъект, осуществляющий деятельность; правила реализации; содержание; этапы»².

А.И. Стахов включает в нее «понятие, основания и условия применения; вид и подведомственность административного дела; конкретно определенное число действий, их последовательность и срочность; ожидаемые промежуточные и конечные решения; критерии и срочность их принятия; способы, формы и срочность их фиксации; условия, порядок, срочность приостановления действий; виды юридической ответственности за ее ненадлежащее осуществление»³.

Однако структура представляет собой внутреннее строение чего-либо. Поэтому в нее стоит включать лишь существенные элементы, отражающие ее особенности. В качестве таковых представляется возможным рассматривать стадии процедуры, субъектов процессуальной деятельности и объект процедуры – правоотношение по разрешению конкретного дела административного характера.

Следует также отметить, что процедура – это порядок деятельности, имеющий определенные задачи. Поэтому завершение административной процедуры опосредуется принятием отдельного акта, который закрепляет результат разрешения конкретного дела административного характера. Данный акт касается физических или юридических лиц, вступающих

¹ Агафонов С. Административные процедуры и их реализация в разрешительной системе // Право и жизнь. 2006. № 103. С. 5.

² Повный Д.А. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 26.

³ Стахов А.И. К вопросу о систематизации федерального административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: матер. ежегод. всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти В.Д. Сорокина. 15 марта 2011 г. СПб., 2011. С. 33.

в правоотношения с органами публичной администрации, и является элементом структуры административной процедуры.

Таким образом, административная процедура – это урегулированный процессуальными нормами порядок разрешения органами публичной администрации дела административного характера.

Определения административных процедур в сфере высшего образования законодательство не содержит. При этом из содержания ст. 90 Закона № 273-ФЗ следует, что в качестве них рассматриваются «лицензирование образовательной деятельности; ее государственная аккредитация; государственный контроль (надзор) в сфере образования»¹.

Д.А. Повный, изучая административные процедуры в сфере образования, предложил их понимание как «нормативно закреплённого порядка совершения действий, направленных на установление, изменение и прекращение конкретных образовательных прав и обязанностей»². Однако данная формулировка имеет отношение к обозначенной категории в принципе, не затрагивая специфики высшего образования.

Существующие научные исследования посвящены рассмотрению содержания их отдельных видов. В.В. Ратников считает, что «процедура аккредитации в сфере высшего образования – это порядок осуществления деятельности, направленной на принятие управленческого решения в отношении учреждений высшего образования, реализующих образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования»³.

Однако обращает на себя внимание неясность сущности и цели решения. При этом автор исключает из содержания процедур в сфере

¹ Статья 90 Закона № 273-ФЗ.

² Повный Д.А. Указ. соч. С. 8.

³ Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. С. 9.

высшего образования осуществление деятельности, связанной с реализацией мер административного принуждения.

Диссертационное исследование Н.А. Рубановой посвящено проблематике процедуры лицензирования в сфере высшего образования. Рассматривая лицензирование как «порядок осуществления деятельности, направленной на принятие управленческого решения»¹, автор относит к содержанию соответствующей процедуры также «применение мер принуждения за допущенные нарушения»².

Д.А. Повный классифицирует все виды процедур на несколько групп: это «статусные процедуры», «контрольно-надзорные»; «социальные»; «организационные процедуры»; «оценочные процедуры»³.

Достоинством данного подхода является попытка охватить и классифицировать все виды процедур, имеющих отношение к сфере образовательных правоотношений. В то же время отнесение отдельных процедур к конкретным группам в рамках такого подхода представляется весьма условным. Так, административная процедура лицензирования не только связана с предоставлением права осуществлять деятельность, но и обеспечивает предотвращение противоправных деяний. Кроме того, в качестве обобщающего термина в Законе № 273-ФЗ используется «образовательная организация», а не «образовательное учреждение».

Необходимо отметить, что административные процедуры в сфере высшего образования обладают общностью. Так, их участниками могут быть не только органы власти и их должностные лица, но также граждане, организации в связи с реализацией права на образование, обеспечением

¹ Рубанова Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 9.

² Рубанова Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 9.

³ Повный Д.А. Указ. соч. С. 9.

государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование.

Подводя итог, процедуры в сфере высшего образования следует определить как установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления органами государственного управления в рамках их компетенции последовательных действий, направленных на установление, изменение и прекращение прав и обязанностей субъектов образовательных правоотношений.

Анализ норм законодательства и нормативных правовых актов позволяет выделить следующие виды административных процедур в сфере высшего образования.

1. Процедура лицензирования, которая осуществляется в соответствии с положениями законодательства об образовании, а также Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 8 августа 2024 г.) (далее – Закон № 99-ФЗ)¹. В Административном регламенте она рассматривается в качестве государственной услуги, о чем свидетельствует ее заявительный характер.

Лицензирование обладает охранительным характером, что определяется закрепленными законодательством целями лицензирования, обеспечивающими недопущение возникновения обстоятельств, вредных для общества и государства.

Так, В.И. Новоселов считал его «формой контроля за законностью предполагаемых действий гражданина или организации»².

С точки зрения В.В. Кваниной, «институт лицензирования является точкой отсчета возникновения реального права на осуществление

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716; 2024. № 1, ч. 1, ст. 34.

² Новоселов В.И. Граждане как субъекты административного права. Саратов, 1985. С. 32.

деятельности, а также формой государственного контроля за осуществлением деятельности, представляющей потенциальную угрозу»¹.

Поэтому высшая судебная инстанция констатирует, что «принимая распоряжение о приостановлении действия лицензии, орган по контролю и надзору в сфере образования должен исходить из необходимости защиты прав и законных интересов обучающихся, обеспечения гарантий права на получение качественного образования. Приостановление действия лицензии в полном объеме должно быть направлено на пресечение оказания не отвечающих обязательным требованиям образовательных услуг и отвечать целям и задачам института лицензирования образовательной деятельности»².

2. Государственная аккредитация также рассматривается в качестве государственной услуги. Статья 92 Закона № 273-ФЗ закрепляет ее цель – «подтверждение аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям»³. Аккредитационным органом является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования.

Аккредитация реализуется в рамках удостоверительной процедуры, которая стоит в официальном удостоверении уполномоченными органами исполнительной власти определенных юридических фактов⁴. Удостоверительная процедура не связана с применением мер

¹ Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права. Челябинск, 2004. С. 271.

² Определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 г. по делу № А40-172749/2015. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Статья 92 Закона № 273-ФЗ.

⁴ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 194.

административного принуждения. Так, правовым последствием процедуры аккредитации является выдача свидетельства о ее прохождении или решения об отказе.

В ее рамках осуществляется аккредитационный мониторинг. Как следует из соответствующего акта, «аккредитационному мониторингу системы образования подлежат организации, осуществляющие образовательную деятельность, имеющие государственную аккредитацию образовательной деятельности, при наличии обучающихся, прошедших государственную итоговую аттестацию по соответствующим образовательным программам»¹. Он означает «сбор информации; ее обработку, обобщение и анализ путем сопоставления, систематизации, обобщения и структурирования; подготовку итогового отчета о результатах; направление Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки подготовленного Итогового отчета в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; подготовку на основании полученного Итогового отчета рекомендаций по повышению качества образования и направление их в организации; размещение Итогового отчета на официальных сайтах Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Министерства просвещения Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»². Предмет – «систематическое стандартизированное наблюдение за выполнением аккредитационных

¹ Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

² Там же.

показателей»¹. Наличие единой цели позволяет сделать вывод, что проведение мониторинга выступает частью обозначенной процедуры.

3. К иным административным процедурам в сфере высшего образования относится рассмотрение заявлений и обращений уполномоченными органами. Так, в соответствии с Регламентом Рособрнадзора² орган обеспечивает в пределах своей компетенции рассмотрение индивидуальных и коллективных обращений граждан и организаций, подписывает ответы на них. В указанном органе подлежат обязательному рассмотрению индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы, а также ходатайства в их поддержку, в том числе имеющие отношение к осуществлению видов государственного контроля (надзора) и предоставлению государственных услуг. Результатом процедуры является рассмотрение всех поставленных в обращении вопросов, выраженное в наличии ответов на них и принятии необходимых мер.

4. В рамках административной процедуры также осуществляется принятие нормативных правовых актов управления. Полномочиями по регулированию общественных отношений в сфере высшего образования обладают федеральные органы, а также органы власти субъектов РФ.

5. К процедурам в сфере образования относится и деятельность по государственной регистрации организаций.

Стандартизацию отдельные авторы относят к самостоятельной разновидности процедур³. Однако следует обратить внимание на то обстоятельство, что «федеральный государственный образовательный

¹ Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

² См.: Приказ Рособрнадзора от 10 августа 2022 г. № 859 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.12.2022.

³ См.: Повный Д.А. Указ. соч. С. 53.

стандарт представляет собой совокупность обязательных требований»¹. Данные требования должны быть обязательно утверждены компетентным федеральным органом. Посредством правового образовательные стандарты высшего образования приобретают свойство общеобязательности, распространяясь на все организации, реализующие соответствующие образовательные программы. Таким образом, разработка и утверждение образовательных стандартов осуществляются в рамках административной процедуры принятия нормативных актов управления.

6. В структуре административного процесса также выделяется экзаменационно-конкурсное производство, которое представляет собой деятельность органов власти по предоставлению лицам специальных субъективных прав или специального правового статуса посредством приема у них соответствующих квалификационных экзаменов, проведения в отношении указанных лиц иных испытаний, конкурсов и подведения их итогов².

Так, нормативные акты устанавливают порядок осуществления административных процедур проведения различных конкурсов. Регламентирован конкурсный отбор программ развития образовательных организаций высшего образования³. Данный акт устанавливает, что «отбор программ развития осуществляется на основе анализа современного состояния и динамики развития образовательных организаций высшего образования, в том числе по таким критериям, как кадровый потенциал, инфраструктура образовательного процесса и научных исследований, эффективность научной и инновационной деятельности, свидетельства

¹ Пункт 6 ст. 2 Закона № 273-ФЗ.

² См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 194.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 13 июня 2009 г. № 550 «О конкурсном отборе программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых устанавливается категория “национальный исследовательский университет”» (в ред. от 6 августа 2013 г.) // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3683; 2013. № 33, ст. 4380.

международного и национального признания, качество, обоснованность и ожидаемая результативность представленной программы развития в соответствии с перечнем показателей, критериями и периодичностью оценки эффективности реализации программ развития национальных исследовательских университетов, утверждаемыми Министерством образования и науки Российской Федерации»¹.

Также существует акт, которым утверждены Порядок и критерии конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования, внедряющих инновационные образовательные программы, с целью оказания им государственной поддержки посредством предоставления субсидий².

Кроме того, в рамках процедуры государственной итоговой аттестации проводится оценка степени и уровня освоения образовательной программы. Приказом Минобрнауки России определен порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам³.

Итоговая аттестация по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) проводится в форме оценки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук на предмет ее соответствия критериям, установленным в соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». А.Ю. Соколов подчеркивает тесную взаимосвязь образовательной и научной деятельности, что обеспечивается проведением итоговой аттестации «в форме оценки диссертации на соискание ученой

¹ Постановление Правительства РФ от 13 июня 2009 г. № 550 «О конкурсном отборе программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых устанавливается категория “национальный исследовательский университет”» (в ред. от 6 августа 2013 г.) // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3683; 2013. № 33, ст. 4380.

² См.: Приказ Минобрнауки РФ от 2 марта 2006 г. № 44 «Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы» (в ред. от 30 января 2007 г.) // БНА. 2007. № 12; 2007. № 13.

³ См.: Приказ Минобрнауки России от 29 мая 2015 г. № 636 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры»

степени кандидата наук и последующего ее представления к защите»¹. Данная деятельность в связи со своей целевой направленностью также может быть отнесена к экзаменационно-конкурсным процедурам.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о процедурах государственного контроля (надзора) в рассматриваемой сфере.

Контрольно-надзорная деятельность понимается в науке как способ обеспечения законности в государственном управлении². Она включает в себя элемент надзора – проверку деятельности субъекта с точки зрения закона. Кроме того, по мнению С.М. Зубарева, надзор подразумевает наличие административного принуждения³.

Государственный контроль (надзор) в рассматриваемой сфере, согласно актуальному нормативному регулированию, подлежит осуществлению на основании Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) (далее – Закон № 248-ФЗ)⁴ и Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» (в ред. от 29 декабря 2023 г.)⁵. Действующие акты подчеркивают превентивный характер государственного контроля (надзора), устанавливая приоритетность профилактики нарушений.

¹ Соколов А.Ю. О совершенствовании правового регулирования прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 35.

² См., например: Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 234; Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023; Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. №. 2. С. 178.

³ См.: Зубарев С.М. Административное принуждение как критерий разграничения контроля, квазиконтроля и административного надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. Н. Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021 г. С. 29.

⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8550.

⁵ См.: СЗ РФ. 2021. № 27, ч. 3, ст. 5385; 2024. № 1, ч. 3, ст. 260.

Так, в соответствии с указанным Постановлением № 997, «профилактические мероприятия осуществляются должностными лицами в целях стимулирования добросовестного соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных законодательством об образовании, в том числе лицензионных требований к образовательной деятельности и требований, установленных федеральными государственными образовательными стандартами, требований к выполнению аккредитационных показателей, требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, и направлены на снижение риска нарушения прав человека на получение качественного образования»¹.

Е.В. Китрова констатирует необходимость организации контрольно-надзорных процедур для обеспечения качества образования, которое определяется как его соответствие многообразным потребностям, интересам личности, общества, государства².

А.В. Мартынов отмечает связь контрольно-надзорной деятельности с «непосредственным применением органами законом мер административного воздействия»³. Данные меры связаны с теми или иными ограничениями для их адресатов. Действительно, по итогам соответствующего юрисдикционного производства составляется акт, содержащий сведения о наличии или об отсутствии признаков нарушений, на основании которого может быть выдано предписание, направленное на их устранение посредством совершения обязательных для исполнения действий различного характера.

¹ СЗ РФ. 2021. № 27, ч. 3, ст. 5385; 2024. № 1, ч. 3, ст. 260.

² См.: Китрова Е.В. Нормативно-правовое регулирование контроля качества образования в образовательных учреждениях высшего образования // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сб. науч. тр. по матер. IV Ежегод. Саратов. администр.-прав. чтений (Международ. научно-практ. конф.) (Саратов, 11–12 октября 2018 г.). Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2018. С. 85.

³ Мартынов А.В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. СПб., 2024. С. 704.

В зависимости от конкретных формулировок, предписание контрольно-надзорного органа может рассматриваться как мера административного пресечения, административно-восстановительная мера или административно-предупредительная мера, обеспечивающая предотвращение возможных нарушений в будущем.

Таким образом, контрольно-надзорное административное производство в сфере образования направлено на обеспечение органами публичной власти предотвращения противоправных деяний и принятие мер реагирования в случае их обнаружения.

Что касается привлечения к административной ответственности, оно осуществляется по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

А.Ю. Назинцева понимает ее как «применение мер принуждения в отношении участников образовательной деятельности уполномоченными субъектами за совершение административного правонарушения, выразившегося в несоблюдении законодательства в сфере образования»². В данном определении оправданно подчеркивается охранительный характер института административной ответственности применительно к общественным отношениям в сфере образования

Судебная практика также подтверждает тесную связь административной ответственности и норм законодательства о лицензировании. В постановлении от 25 сентября 2018 г. Арбитражный суд г. Москвы констатировал, что одним из условий для приостановления

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. 2024. 28 дек.

² Назинцева А.Ю. Понятие административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования // Аграрная наука и образование: проблемы и перспективы: сб. ст. Нац. науч.-практ. конф. (Саратов, 28 марта–1 апреля 2022 г.). Саратов, 2022. С. 267.

действия лицензии является «привлечение к административной ответственности за неисполнение предписания»¹.

Несмотря на то, что КоАП РФ не является актом, регламентирующим общественные отношения в сфере образования, он содержит ряд статей, предусматривающих ответственность за правонарушения. Например, нарушение права на образование, нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса².

Поскольку соответствующая деятельность подлежит лицензированию, осуществляющие ее субъекты в случае отсутствия лицензии или несоблюдения лицензионных требований несут ответственность по ст. 19.20 КоАП РФ³.

По результатам производства по делам об административных правонарушениях применяются наказания, направленные на «предупреждение противоправных деяний как самим правонарушителем, так и иными лицами»⁴.

А.И. Каплунов понимает их в качестве «установленных законом способов, приемов, средств и действий, позволяющих заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, либо дополнительных обременений в связи с совершением противоправных деяний»⁵.

Необходимость недопущения нарушений законодательства и иных нормативных актов в сфере образования обусловлена важностью

¹ Постановление Арбитражного суда г. Москвы от 25 сентября 2018 г. по делу № А40-23383/2018

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Российская газета. № 297. 28.12.2024.

³ См., например: постановление Верховного Суда РФ от 5 ноября 2020 г. по делу № 80-АД20-4. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

⁵ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 44.

соответствующей сферы для развития государства. Связь с принуждением позволяет отнести производство по делу об административном правонарушении к числу юрисдикционных.

Подводя итог, представляется возможным сформулировать следующие выводы.

1. Административная процедура в сфере высшего образования представляет собой установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления органами государственного управления в рамках их компетенции последовательных действий, направленных на установление, изменение и прекращение прав и обязанностей субъектов образовательных правоотношений.

2. Административные процедуры в сфере высшего образования – это процессуальное оформление позитивной юридически значимой деятельности властных субъектов, поскольку они обеспечивают реализацию прав и законных интересов субъектов управленческих правоотношений. К административным процедурам в сфере высшего образования относятся процедуры оказания государственных услуг, в том числе: лицензирование; государственная аккредитация; государственная регистрация; рассмотрение обращений; принятие нормативных правовых актов управления; экзаменационно-конкурсные процедуры. Административные производства обладают юрисдикционным характером, обеспечивая предупреждение, выявление, пресечение нарушения нормативных актов. Это производство по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорное производство.

1.2. Процедура лицензирования как разновидность административных процедур в сфере высшего образования

Термин «лицензирование» тесно связан с понятием «лицензия», которое с латинского языка переводится как «право, свобода делать что-либо»¹. Обозначенный термин также определяется как «выдаваемое специально уполномоченным органом государственного управления или местного самоуправления разрешение на осуществление видов деятельности, которые, в соответствии с действующим законодательством, подлежат лицензированию»².

Общепринятым является рассмотрение лицензии как документа. Так, по мнению Н.Ю. Кругловой, это «официальный документ, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение определенного срока»³. Сходной позиции придерживаются и иные исследователи⁴.

Лицензия может также пониматься как специальное разрешение. Например, В.Д. Сорокин считал, что это «официальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выдаваемое лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю»⁵. Аналогичной точки зрения придерживается С.Н. Махина⁶.

¹ Латинско-русский словарь: в 2 ч. Ч. 1. От А до М / О.А. Петрученко. М., 2021. С. 364.

² Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А.Я. Сухаревой. М., 2007. С. 372.

³ Круглова Н.Ю. Хозяйственное право. М., 1997. С. 301.

⁴ См., например: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 400.

⁵ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 229.

⁶ См.: Махина С.Н. Глава 15 «Разрешительная система в Российской Федерации» // Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 408.

Обозначенная позиция находит выражение в законодательстве. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 8 августа 2024 г.) (далее – Закон № 99-ФЗ) это «специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг), подтверждаемое записью в соответствующем реестре»¹.

Относительно сущности и содержания лицензирования в доктрине не выработано единой позиции. Ряд исследователей рассматривает его как элемент правоспособности юридического лица, так как реализация права на осуществление деятельности представляется возможной лишь с момента получения лицом лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами².

Как следует из п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), «в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии)»³.

В то же время стоит согласиться с позицией А.А. Демина, который отмечал, что «лицензирование – это властная функция публичной власти, и никакое закрепление в гражданском законодательстве не может изменить данного факта»⁴.

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716; 2024. № 33, ч. 2, ст. 5020.

² См., например: *Толкачев А.Н.* Российское предпринимательское право: учеб. пособие для вузов. М., 2003; *Лебедев К.К.* Предпринимательское и коммерческое право: системные аспекты (предпринимательское и коммерческое право в системе права и законодательства, системе юридических наук и учебных дисциплин). СПб., 2002.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4933.

⁴ *Демин А.А.* Проблемы методов правового регулирования // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: сб. ст. М., 2004. С. 106.

Разделяя мнение об административно-правовой сущности лицензирования, А.П. Алехин и Ю.М. Козлов рассматривают его как «один из видов правовых форм управления, так как в рамках лицензирования принимается специальный правовой акт (решение о предоставлении лицензии), в результате чего возникают административно-правовые отношения между лицензиатом и органом исполнительной власти»¹.

По мнению А.А. Демина, «институт выдачи лицензий подразумевает наличие значительного элемента публичности, что во многом обусловлено присутствием административно-правовых норм в его регулировании, так как одним из участников правоотношений в его рамках выступает уполномоченный в соответствии с законом федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий лицензионно-разрешительную деятельность»².

Д.В. Осинцев рассматривает лицензирование как «государственный управленческий институт, сущность которого состоит в санкционировании, официальном признании за конкретными субъектами возможности заниматься отдельными видами деятельности, требующими профессионального выполнения специальных правил, а также в контроле за фактически осуществляемыми действиями»³.

А.В. Гущин отмечает, что «административно-правовой институт лицензирования необходимо рассматривать как систему правовых норм, регулирующих отношения в сфере предоставления, отзыва, аннулирования лицензии, контроля за соблюдением лицензионных требований, привлечения нарушителей к ответственности, в том числе отношения, определяющие особенности лицензирования отдельных видов деятельности»⁴.

¹ Административное право Российской Федерации: учебник / А.П. Алехин, А.Н. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. 2-е изд., испр. и доп. М., 1997. С. 472.

² Демин А.А. Указ соч. С. 108.

³ Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999. С. 13.

⁴ Гущин А.В. Лицензирование как институт административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 4.

Приведенные позиции являются достаточно обоснованными, поскольку процедура лицензирования имеет административно-правовой характер. Это обусловлено тем, что правовые нормы закрепляют ее подробную регламентацию; порядок реализации процедуры определен нормами административного права, а одним из участников всегда выступает уполномоченный орган.

Некоторые исследователи относят лицензирование к разновидности административно-правового режима.

Так, Ю.А. Тихомиров рассматривает его как «специфический административно-правовой режим, вводимый законодательством, регламентируемый главным образом запрещающими или обязывающими нормами и имеющий своей целью официальное удостоверение права хозяйствующего субъекта на ведение определенного вида деятельности»¹.

По мнению Е.И. Спектор, «лицензирование является специальным административно-правовым режимом и представляет собой один из универсальных и эффективных легализующих средств государственного регулирования»².

Однако, являясь разновидностью административных процедур, лицензирование представляет собой деятельность органов власти. Данная позиция находит отражение в правовой доктрине.

Так, А.Ф. Воронов и И.Н. Трофименко считают, что «это деятельность компетентных государственных органов, связанная с выдачей лицензий и контролем за соблюдением лицензионных требований»³.

А.А. Андреев рассматривает лицензирование в качестве «самостоятельного направления деятельности органов исполнительной

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 343.

² Спектор Е.И. Правовые иллюзии и реалии Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 133.

³ Воронов А.В., Трофименко И.Н. Некоторые проблемы лицензирования // Юридический мир. 1998. № 12. С. 29.

власти, основанного на сочетании способов правового регулирования и средств административно-правового воздействия, закрепляющих порядок приобретения, реализации и прекращения правообладания специальным административно-правовым статусом»¹.

Анализ научных позиций и норм законодательства позволяет выделить ряд существенных признаков лицензирования.

Данный вид деятельности основан на нормах административного права. Основным актом, определяющим правовую основу лицензирования в Российской Федерации, выступает Закон № 99-ФЗ. Порядок реализации административных процедур конкретизирован в подзаконных актах.

Лицензирование осуществляется лицензирующим органом и его должностными лицами, наделенными государственными полномочиями в пределах своей компетенции.

В качестве лицензирующих органов, согласно ст. 3 Закона № 99-ФЗ, выступают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Законодатель закрепляет правовой статус лицензирующих органов и их должностных лиц. Так, должностные лица «имеют право запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления, соискателей лицензий и лицензиатов сведения и документы, которые необходимы для осуществления лицензирования, и представление которых предусмотрено законодательством Российской Федерации; выдавать лицензиатам предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований; применять меры по пресечению административных правонарушений и привлечению виновных в их

¹ Андреев А.А. Административно-процессуальное право: курс лекций. Барнаул, 2013. С. 252.

совершении лиц к административной ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации»¹.

При этом они обязаны выполнять предоставленные им в соответствии с законодательством РФ полномочия в области лицензирования; соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы соискателей лицензий и лицензиатов².

Вместе с тем административно-правовая сущность лицензирования не означает, что оно осуществляется лишь при наличии властного волеизъявления. Напротив, процедура реализуется, как правило, по инициативе заинтересованного лица. В связи с этим Закон № 99-ФЗ использует термин «соискатель лицензии», в качестве которого выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии.

Участники правоотношений в рамках процедуры лицензирования обязаны следовать установленному в процессуальных нормах порядку действий. Рассматривая специфику соответствующих правовых отношений, отдельные авторы разграничивают их на категории.

Так, Б.Ю. Джамирзе в их числе выделяет «регулятивные, возникающие в связи с правомерным поведением, и охранительные, связанные с нарушением законодательства»³.

Административные процедуры подразумевают необходимость достижения правового результата. Процедура лицензирования не является исключением, поскольку по ее итогам принимается акт административного органа.

Действующее законодательство акцентирует внимание на правовом результате процедуры лицензирования ввиду того, что официальное

¹ Пункт 1 ст. 7 Закона № 99-ФЗ.

² См.: Пункт 1 ст. 7 Закона № 99-ФЗ.

³ *Джамирзе Б.Ю.* Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 21.

определение рассматривает ее как «деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий, осуществлению лицензионного контроля, 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»¹.

Как указано в ст. 2 Закона № 99-ФЗ, лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Д.Н. Бахрах, рассматривая лицензирование, характеризовал его как «специфический порядок деятельности исполнительной власти, необходимый, прежде всего, для обеспечения безопасности»².

В.В. Кванина считает, что «лицензирование выступает в качестве формы государственного контроля за осуществлением деятельности, которая может иметь потенциальную опасность для окружающих»³.

По мнению А.Б. Багандова, «в качестве объективного критерия отнесения того или иного вида деятельности к лицензируемому выступает присутствие публичного интереса, связанного с повышенной общественной, экономической, политической, экологической и иной опасностью»⁴.

Таким образом, еще одним признаком процедуры следует признать наличие цели, связанной с обеспечением безопасности.

¹ Статья 3 Закона № 99-ФЗ.

² Административное право России. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. Д.Н. Бахрах. М., 1997. С. 263.

³ Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: монография. М., 2005. С. 204.

⁴ Багандов А.Б. Лицензирование юридических лиц. М., 2000. С. 58–59.

Регулирование нормами административного права, наличие последовательных этапов, участие органов государственной власти позволяет рассматривать ее как административную процедуру. Это порядок деятельности, направленной на оценку соответствия соискателя лицензии на осуществление определенного вида деятельности лицензионным требованиям в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями соответствующего вида деятельности.

Одним из видов деятельности, подлежащих лицензированию, выступает образовательная деятельность. Как следует из ст. 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.)¹, такая деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности. В соответствии с Положением о лицензировании образовательной деятельности компетентным властным субъектом в соответствующей сфере является Рособрнадзор².

Важно отметить, что не всегда образовательные организации стремятся узаконить свою деятельность. Имеется и противоположная практика. Например, частным образовательным учреждением высшего образования «Сочинский институт экономики и информационных технологий» осуществлялась образовательная деятельность в филиале, расположенном в г. Керчи, без его указания в приложении к лицензии, выданной институту³.

¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² См.: Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» (в ред. от 20 июня 2024 г.) // СЗ РФ. 2020. № 39, ст. 6067.

³ См.: Официальный сайт Прокуратуры Республики Крым. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_91/mass-media/news/archive?item=42814848 (дата обращения: 20.05.2022).

Т.Б. Куликова выделяет различные факторы, способствующие противоправной деятельности образовательных организаций в сфере лицензирования. К их числу автор относит прежде всего сложность процедур лицензирования и контроля за соблюдением лицензионных требований, который будет осуществляться в дальнейшем. К иным факторам отнесены «сложность выявления и расследования правонарушений; незнание правовых основ осуществления образовательной деятельности»¹ и др.

Вышеназванные факторы объективно обуславливают необходимость теоретико-правового осмысления проблематики реализации административной процедуры лицензирования образовательной деятельности с учетом существующих реалий, а также возникающих вызовов и угроз. Учитывая значимость качества образовательных услуг не только для развития конкретных индивидов, но и для формирования профессионального потенциала общества, представляется целесообразной всесторонняя регламентация административной процедуры лицензирования.

В научной литературе виды государственной регламентации образовательной деятельности рассматриваются как «административные процедуры»². В связи с этим представляется возможным охарактеризовать признаки лицензирования как их разновидности.

Так, данная разновидность юридически значимой деятельности основана на нормах административного права. За нарушение законодательного требования получения лицензии в сфере высшего образования предусмотрена административная ответственность.

Однако нельзя не учитывать то обстоятельство, что в настоящее время отсутствует всеобъемлющий документ, регулирующий вопросы лицензирования как разновидности административных процедур сугубо

¹ Куликова Т.Б. Понятие образовательной деятельности в контексте административной процедуры лицензирования // Вестник МГПУ. Серия: юридические науки. 2020. № 4 (40). С. 56.

² Алимов Г.Т., Ладнушкина Н.М., Пашенцев Д.А., Фёклин С.И. Контроль и надзор в сфере образования: монография. М., 2020. С. 5.

в сфере высшего образования. Поэтому при определении специфики рассматриваемой административной процедуры необходимо обратиться к положениям различных нормативных актов.

Помимо Закона № 99-ФЗ, в числе актов, посвященных правовой регламентации такой деятельности, следует указать Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования»¹, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» (в ред. от 20 июня 2024 г.)², приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»³.

Процедура лицензирования имеет государственно-властный характер. Это обусловлено тем, что решение административного органа в ее рамках выносится от имени государства. Выдача лицензии означает признание государством за организацией возможности осуществлять образовательную деятельность.

В соответствии со ст. 91 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», констатация такой возможности основывается на оценке соблюдения установленных требований и условий. Данные требования и условия, как следует из п. 5 соответствующей статьи, «должны учитывать особенности подтверждения законных оснований пользования

¹ СЗ РФ. 2010. № 46, ст. 5918; 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973.

² См.: СЗ РФ. 2020. № 39, ст. 6067; 2024. № 26, ст. 3667.

³ См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>

духовными образовательными организациями помещениями, в которых осуществляется образовательная деятельность, а также образовательного ценза педагогических работников этих организаций; требований к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям и территориям загранучреждений Министерства иностранных дел Российской Федерации, где осуществляется образовательная деятельность, а также к организации в них образовательной деятельности; осуществления образовательной деятельности посредством использования сетевой формы реализации образовательных программ; осуществления образовательной деятельности при реализации образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; требований к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, используемым при проведении практической подготовки обучающихся»¹.

Предметом административной процедуры лицензирования выступает разрешение индивидуального дела. При этом должен быть решен вопрос о соответствии требованиям.

Как отмечают авторы, «помимо факта соблюдения лицензионных требований, в рамках рассматриваемой административной процедуры требуется установить, что сведения и документы, которые необходимы для предоставления государственной услуги по лицензированию, представлены заявителем в полном объеме, а в представленных соискателем лицензии заявлении и прилагаемых к нему документах отсутствует недостоверная или искаженная информация, поскольку сущность лицензирования образовательной деятельности состоит в признании за ее субъектами права заниматься ей»².

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² Бессарабов В.Г., Ашиткова Т.В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о высшем образовании // Законность. 2016. № 10. С. 13–18.

Содержание административной процедуры лицензирования как урегулированной нормами административного права деятельности определяется через права и обязанности ее участников, а также их действия.

Отечественное законодательство устанавливает субъектов административной процедуры лицензирования: лицензирующие органы – уполномоченные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие лицензирование; соискатель лицензии – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии; лицензиат – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию¹.

Вопросам всесторонней правовой организации статуса субъектов процедуры лицензирования, в том числе порядка их действий и взаимоотношений между собой, посвящены также ведомственные нормативные правовые акты. Административный регламент использует термин «заявитель», в качестве которого рассматриваются российские и иностранные юридические лица².

Одновременно Административный регламент широко использует и термин «соискатель лицензии». Данные понятия в акте не разграничиваются. Кроме того, значение термина «заявитель» фактически совпадает со значением используемого в законодательстве термина «соискатель лицензии». В связи с этим следует признать некорректным использование в Административном регламенте различных формулировок для обозначения одного и того же субъекта административной процедуры.

Процедура лицензирования как разновидность административных процедур характеризуется стадийностью (структурированностью). Содержание рассматриваемой деятельности заключается в совершении

¹ См. ст. 3 Закона № 99-ФЗ.

² См.: Приказ Рособрнадзора «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности».

последовательных действий, направленных на выявление соответствия соискателя лицензии установленным требованиям. Данные действия объединяются в совокупность этапов. В качестве них Административный регламент выделяет: прием заявления и прилагаемых к нему документов, необходимых для предоставления государственной услуги; межведомственное информационное взаимодействие; приостановление предоставления государственной услуги; оценку соискателя лицензии; принятие решения о предоставлении государственной услуги; предоставление результата государственной услуги.

Рассматриваемая разновидность деятельности отличается специфическими результатами. Рассмотрение содержания ст. 3 Закона № 99-ФЗ¹ позволяет сделать вывод, что это вид деятельности, направленной на предоставление лицензий, продление срока их действия, оценку соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований, приостановление, возобновление, прекращение действия и аннулирование лицензий, формирование и ведение реестра лицензий, формирование государственного информационного ресурса, а также предоставление в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Выносятся такие решения, как предоставление лицензии; предоставление временной лицензии; прекращение действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги документах.

Таким образом, обозначенные признаки административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования позволяют рассматривать ее как установленный административно-процессуальными нормами порядок реализации Рособрнадзором действий,

¹ См.: ст. 3 Закона № 99-ФЗ.

направленных на оценку соответствия соискателя лицензии на осуществление образовательной деятельности в сфере высшего образования лицензионным требованиям и принятие решения о предоставлении лицензии (временной лицензии) или об отказе в ее предоставлении, а также принятие решения о прекращении действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги по лицензированию документах.

При рассмотрении особенностей процедуры лицензирования следует также обратить внимание на то, что в правовой литературе отдельные авторы определяют ее как «установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления лицензирующими органами деятельности, направленной на принятие управленческого решения по возбуждению лицензионного дела, сбору и анализу информации о лицензируемом объекте, принятию решения по делу, исполнению решения, надзору за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий, а также по применению мер принуждения за допущенные нарушения лицензионных требований и условий»¹.

Как считает В.В. Сулимин, характерным признаком системы выдачи, приостановления, аннулирования лицензий в сфере образования, отличающим ее от иных административно-правовых режимов, выступает сосуществование в ней разрешительного и контрольно-надзорного аспектов².

Таким образом, в качестве обязательного элемента рассматриваемой процедуры нередко указывается надзор.

¹ Рубанова Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 9.

² См.: Сулимин В.В. Предпринимательское право: лицензирование образовательной деятельности в Российской Федерации // Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 45. С. 232.

Действительно, как отмечается отдельными исследователями, «правовой режим административной процедуры должен предусматривать ее охрану от нарушений правовыми санкциями, представляющими собой вид и меру юридической ответственности»¹.

Однако нельзя не учитывать, что в соответствии с п. 20 Положения «оценка соблюдения лицензиатами установленных требований при осуществлении образовательной деятельности осуществляется в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования»². В свою очередь, в рамках процедуры, закрепленной в Положении о лицензировании, реализуется оценка соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям.

Таким образом, имеются основания для разграничения оценки соблюдения лицензионных требований и процедуры государственного контроля (надзора) за образовательной деятельностью. Порядок проведения проверки соблюдения лицензиатом порядка осуществления деятельности в рамках государственного контроля (надзора) за образовательной деятельностью не регламентирован правовыми актами, закрепляющими порядок осуществления лицензирования в сфере образования.

Лицензирование некоторыми авторами рассматривается как «сложная и неоднородная форма административно-правового регулирования, которая объединяет в себе разрешительную и последующую контрольную деятельность, так как оба данных направления реализуются в отношении одних и тех же субъектов, и в обоих случаях посредством проведения проверки производится оценка соответствия субъекта и осуществляемой им деятельности обязательным лицензионным требованиям»³.

¹ Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 14–15.

² Постановление Правительства РФ «О лицензировании образовательной деятельности».

³ Абузарова И.А., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. М., 2016. С. 143.

Вместе с тем «разрешительная и контрольная деятельность имеют различную правовую природу, собственное нормативное регулирование и влекут неоднородные правовые последствия»¹.

Как отмечает Т.Б. Куликова, «в понятие лицензионного контроля входят две самостоятельные административные процедуры: предлицензионный контроль соответствия лицензиата лицензионным требованиям, который осуществляется с целью принять решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии на ведение образовательной деятельности, а также контроль соблюдения лицензионных требований в текущей образовательной деятельности организации»². Однако вызывает сомнения необходимость применения к данным процедурам единого термина. Это обусловлено различием целей и содержания правоотношений, складывающихся в их рамках.

Так, целью проверки соответствия лицензионным требованиям выступает оценка соблюдения требований, предусмотренных Положением о лицензировании образовательной деятельности. Данная оценка осуществляется по правилам, предусмотренным Законом № 99-ФЗ, а также Административным регламентом.

В свою очередь, при осуществлении лицензиатами образовательной деятельности реализуется федеральный государственный контроль (надзор). Порядок его проведения регламентирован Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) (далее – Закон № 248-ФЗ)³ и постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г.

¹ Абузярова И.А., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад. М., 2016. С. 143.

² Куликова Т.Б. Проблематика процедур лицензионного контроля в сфере образования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 223.

³ См.: СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8550.

№ 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» (в ред. от 29 октября 2023 г.)¹.

Соответственно, различны и правовые последствия данных процедур. Так, по результатам проверки соответствия лицензионным требованиям возможно принятие решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии. В процессе осуществления государственного контроля (надзора) лицензиат уже осуществляет образовательную деятельность, и в случае установления при этом факта нарушения лицензионных требований возможно применение мер административного принуждения.

Вышеуказанные признаки свидетельствуют о том, что деятельность в рамках государственного контроля (надзора) относится к самостоятельному административному производству – контрольно-надзорному. В качестве такового рассматривается «деятельность полномочных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля, надзора, контрольно-надзорной деятельности, выражающаяся в действиях, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательством требований посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также в систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния исполнения обязательных требований»².

В юридической науке справедливо отмечается неопределенность правовых норм института лицензирования. По мнению С.В. Курова, данный недостаток может способствовать ограничению конституционных прав не только законом, но и правоприменителем³. Однако ни Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», ни Положение

¹ См.: СЗ РФ. 2021. № 27, ч. 3, ст. 5385; 2024. № 1, ч. 3, ст. 260.

² Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 194.

³ См.: Куров С.В. Защита прав граждан при лицензировании образовательных учреждений // Право и образование. 2004. № 2. С. 47.

о лицензировании образовательной деятельности не содержат его определения. Закрепленное же в Законе № 99-ФЗ не затрагивает специфику рассматриваемой административной процедуры.

В связи с этим в целях снижения риска субъективного подхода властных субъектов к ее проведению целесообразно нормативно закрепить определение административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в Положении о лицензировании образовательной деятельности. Данная дефиниция должна учитывать все существенные признаки процедуры лицензирования, содержать указание на виды итоговых решений, принимаемых лицензирующим органом.

Попытки компенсировать неопределенность нормативного регулирования процедуры лицензирования образовательной деятельности организаций высшего образования предпринимаются в отдельных судебных актах в рамках рассмотрения судами жалоб на решения Рособрнадзора об отказе в выдаче лицензий, а также при рассмотрении дел об их аннулировании.

Так, в решении Рособрнадзора может быть указано на отсутствие необходимого для реализации образовательной программы высшего образования материально-технического обеспечения: кабинетов для самостоятельной работы обучающихся, учебных аудиторий для курсового проектирования. В то же время суд может указать на то, что «наличие формальных признаков не может служить достаточным основанием для аннулирования лицензии»¹.

Так, «аннулирование лицензии по своей правовой природе является административно-правовой санкцией и должно соответствовать требованиям, предъявляемым к подобного рода мерам юридической ответственности. В частности, применение конкретной санкции, ограничивающей

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 апреля 2021 г. по делу № А56-36035/2020

конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным и соответствующим характеру совершенного деяния»¹.

В другом деле в качестве несоблюдения лицензионных требований Рособрнадзором было признано отсутствие календарного графика учебного процесса как отдельного самостоятельного документа, который не входит в состав учебного плана, выступающего неотъемлемой частью образовательной программы. Вместе с тем суд признал недействительным приказ Рособрнадзора об отказе в предоставлении лицензии, поскольку обозначенное требование не подтверждено нормативными правовыми актами².

В связи с вышеизложенным представляется обоснованным мнение М.В. Ожигановой о недопустимости избыточного административного усмотрения в соответствующей сфере, поскольку это «дезориентирует соискателей лицензии и лицензиатов, создает предпосылки для необоснованных требований контрольно-надзорных органов, осуществления безлицензионной деятельности»³.

Устранению обозначенных недостатков нормативного регулирования рассматриваемой деятельности будет способствовать четкое нормативное закрепление дефиниции данного понятия.

Итак, это регламентированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности Рособрнадзора, направленной на оценку соответствия соискателя лицензии на осуществление образовательной деятельности в сфере высшего образования лицензионным требованиям и принятие решения о предоставлении лицензии (временной лицензии) или об отказе в ее предоставлении, а также принятие решения о прекращении действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений

¹ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 января 2018 г. по делу № А40-45350/2017

² См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 13 декабря 2018 г. по делу № А40-192200/18-148-1516

³ Ожиганова М.В. Лицензирование как способ государственной регламентации образовательной деятельности // Право и образование. 2017. № 11. С. 22.

о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги по лицензированию документах.

Лицензия на право осуществления образовательной деятельности – это специальное разрешение, подтверждающее право организации на осуществление образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования, которое подтверждается записью в реестре лицензий и подлежит выдаче лицензирующим органом по результатам объективной и всесторонней оценки возможности образовательной организации осуществлять такую деятельность на основании ее соответствия лицензионным требованиям и условиям, установленным Положением о лицензировании образовательной деятельности.

1.3. Процедура аккредитации как разновидность административных процедур в сфере высшего образования

Государственная аккредитация является одним из ключевых механизмов оценки качества оказания образовательных услуг. Она выступает фактором развития образовательного процесса в сфере высшего образования, стимулируя организации к соблюдению установленных требований, повышая их ответственность за результаты своей деятельности. Наличием государственной аккредитации во многом обуславливается привлекательность образовательной программы для абитуриентов. При этом критерии аккредитации оказывают непосредственное влияние на содержание, структуру и качество образования.

Термин «аккредитация» (accredere) в переводе с латинского означает «доверие», «признание».

В словаре иностранных слов «аккредитация» понимается как «право на осуществление видов деятельности», а «аккредитовать» как

«подтверждать полномочия на право проведения видов деятельности, выдавать разрешение на их осуществление»¹.

Большой юридический словарь конкретизирует значение термина «аккредитация» как «процедуры признания (подтверждения) государственными органами особых полномочий различных субъектов»².

Аналогичные подходы к определению аккредитации находят выражение в нормативных актах и юридических документах. Так, Межгосударственный стандарт «ГОСТ ISO/IEC 17011-2018. Оценка соответствия. Требования к органам по аккредитации, аккредитуемым органам по оценке соответствия» рассматривает аккредитацию как «подтверждение соответствия третьей стороной <...> служащее официальным признанием компетентности для выполнения конкретных задач»³.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»⁴ определяет, что это «подтверждение соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя установленным критериям».

В то же время акты, посвященные правовой регламентации общественных отношений, возникающих в сфере образования, устанавливая порядок реализации административной процедуры аккредитации, не раскрывают ее определения. В связи с этим представляется необходимым изучение вопроса о понятии термина «аккредитация» применительно к сфере высшего образования.

¹ Егорова Т.В. Словарь иностранных слов современного русского языка. М., 2014. С. 25.

² Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. А.Я. Сухаревой. М., 2007. С. 17.

³ ГОСТ ISO/IEC 17011-2018. Межгосударственный стандарт. Оценка соответствия. Требования к органам по аккредитации, аккредитуемым органам по оценке соответствия (введен в действие Приказом Росстандарта от 9 октября 2018 г. № 730-ст). М.: Стандартинформ, 2020.

⁴ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6977; 2023. № 31, ч. 3, ст. 5792.

По мнению Т.В. Никулиной, аккредитация представляет собой «признание образовательной организации соответствующей спектру требований и наделение ее отдельными полномочиями»¹. В данном определении прослеживается взаимосвязь и взаимообусловленность целей обозначенной процедуры.

Во многом сходное определение формулирует А.А. Кирилловых, отмечая, что аккредитация – это «подтверждение соответствия организации критериям аккредитации, выступающее официальным свидетельством ее компетентности осуществлять образовательную деятельность»².

Вместе с тем определения не учитывают ее административно-правовой характер, определяя ее как свершившийся факт – установление или подтверждение статуса образовательной организации, а не как административную процедуру, направленную на достижение конкретной цели. В связи с необходимостью раскрытия сущности аккредитации иные ученые рассматривают ее в качестве особой разновидности административных процедур.

Так, С.Ю. Евдокимов определяет аккредитацию в сфере образования как «специальную процедуру оценивания государственными органами и негосударственными организациями качества услуг, оказываемых образовательными организациями, или качества отдельных образовательных программ»³.

Ю.В. Бутенко необходимость существования процедуры оценивания деятельности образовательной организации связывает с определением ее соответствия установленным нормам, что обеспечивает «признание

¹ Никулина Т.В. Показатели эффективности образовательной деятельности с применением электронного обучения в рамках государственной аккредитации // Педагогическое образование в России. 2015. № 7. С. 107.

² Кирилловых А.А. Аккредитация образовательной организации: принципы регулирования и новации законодательства // Право и экономика. 2015. № 11. С. 19–24.

³ Евдокимов С.Ю. Аккредитация как система оценки качества образовательной деятельности // Мир науки. 2017. № 4. С. 39–45.

(установление, подтверждение, изменение) аккредитационного статуса и предоставление прав и полномочий»¹.

Однако необходимо учитывать, что в рамках любой административной процедуры осуществляется определенная нормативными актами деятельность субъектов публичной власти, поэтому более обоснованной представляется позиция ученых, которые обращают внимание на данное обстоятельство.

Так, по мнению В.В. Ратникова и В.И. Майорова, это «установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления аккредитационными органами деятельности, направленной на принятие управленческого решения в отношении образовательных учреждений, реализующих образовательные программы»².

В то же время указанное определение оставляет открытым вопрос, в чем состоят сущностные особенности данного порядка, а также в чем заключается содержание и целевая направленность соответствующей деятельности.

Изучение норм законодательства позволяет выделить следующие особенности аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования.

Ее порядок основан на нормах административного права. Основным актом, определяющим ее правовую основу, является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее – Закон № 273). Как следует из данного акта, «целью государственной аккредитации является подтверждение аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей

¹ Бутенко Ю.В. Государственная аккредитация в системе оценки эффективности качества вузов // Вестник ВолГУ. 2011–2012. Сер. 6. Вып. 13. С. 55.

² Ратников В.В., Майоров В.И. Аккредитация высших учебных заведений: теоретико-правовое исследование. М., 2012. С. 116.

³ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

образовательную деятельность по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям, представляющим собой совокупность обязательных требований, которые установлены Федеральным законом к качеству образования»¹.

Кроме того, он конкретизирован в ряде подзаконных актов. В настоящее время действуют Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3»² (далее – Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности), Приказ Рособрнадзора от 31 июля 2023 г. № 1470 «Об утверждении порядка аккредитации, привлечения, отбора экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к аккредитационной экспертизе, а также ведения реестра экспертов и экспертных организаций»³, Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности»⁴, Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования»⁵, Приказ Рособрнадзора от 9 марта 2023 г. № 360 «Об утверждении форм заявлений

¹ Там же.

² См.: СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

³ См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.08.2023.

⁴ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

⁵ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 19.05.2023

о государственной аккредитации образовательной деятельности»¹. Значение имеют «Методические рекомендации по применению аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования»².

Нормативное регулирование обозначенной процедуры за годы ее существования претерпело значительные изменения. Предпосылки введения соответствующей процедуры в первую очередь были связаны с политическими и экономическими преобразованиями в стране, что обусловило актуальность постановки вопроса о сохранении единства образовательного пространства. Требовалась разработка единой комплексной технологии оценки работы образовательных организаций вне зависимости от их места нахождения, формы собственности и профиля деятельности.

Впервые процедура государственной аккредитации в соответствующей сфере законодательства была закреплена в Законе от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании». Ее порядок регулировался Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³. В соответствии с данными актами

¹ См.: Приказ Рособрнадзора от 9 марта 2023 г. № 360 «Об утверждении форм заявлений о государственной аккредитации образовательной деятельности, о внесении изменений в сведения, содержащиеся в государственной информационной системе “Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам”, о предоставлении временной государственной аккредитации образовательной деятельности и перечня документов, прилагаемых к заявлению о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, к заявлению о внесении изменений в сведения, содержащиеся в государственной информационной системе “Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам”, в отношении ранее не аккредитованных образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и требований к их заполнению и оформлению» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.04.2023.

² См.: Письмо Минобрнауки России от 28 февраля 2022 г. № МН-5/339 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по применению аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, утвержденных приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 25 ноября 2021 г. № 1094»

³ См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу) // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4135.

ее целями были «подтверждение соответствия качества образования федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям»¹. Оценке подлежали программы, которые реализовывались в соответствующей организации. При этом ее прохождение не представлялось возможным без предварительного обязательного прохождения аттестации.

В связи с принятием Приказа Министерства образования РФ от 12 ноября 1999 г. № 864 «О комплексной оценке деятельности высшего учебного заведения»² процедуры аттестации и государственной аккредитации были объединены, что подразумевало оценку организации на единый срок. В дальнейшем аттестация как независимая процедура была исключена, а ее задачи перемещены в институт государственной аккредитации.

Первоначально использовалась так называемая институциональная модель, то есть проведение оценки всех образовательных программ. С принятием в 2012 г. нового Закона № 273-ФЗ на смену институциональной модели аккредитации пришла новая – программная. В рамках данной модели целью государственной аккредитации выступала оценка соответствия конкретной образовательной программы требованиям федерального государственного образовательного стандарта. При этом результатом выявленного несоответствия выступало приостановление действия государственной аккредитации.

Так, примером может служить применение данной меры к образовательной организации высшего образования на срок шесть месяцев. Нарушение выразилось в превышении максимального объема учебной нагрузки на студента по конкретной специальности (включая все виды его

¹ См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 150; Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу) // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4135.

² См.: Бюллетень Минобразования РФ. 2000. № 1. С. 44.

аудиторной и самостоятельной учебной работы). В дальнейшем организация не устранила данное нарушение, и Приказом Рособрнадзора институт лишен государственной аккредитации¹.

Однако избранный законодателем подход не стал оптимальным. В связи с необходимостью представления статистической и экспертной информации отдельно по каждой программе и ограниченным сроком свидетельства о государственной аккредитации увеличился объем документации, требуемый для ее прохождения. Возрос объем предоставляемой информации, что отвлекало высшие образовательные учреждения от их основной деятельности. Кроме того, не менее значимым является то обстоятельство, что процедура аккредитации позволяла оценить качество образования лишь с точки зрения образовательного стандарта.

Обоснованно отмечается, что «существующая в России модель государственной аккредитации не была направлена на проверку качества подготовки студентов, а имела документарный и формальный характер»². Это определяется тем обстоятельством, что соответствующая процедура не подразумевала реализацию иных методов, кроме формальной проверки соответствия содержания образовательных программ установленным на федеральном уровне обязательным требованиям – государственным стандартам.

Устранение обозначенных недостатков было реализовано посредством нормативных изменений. Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”»³ (в ред. от 19 декабря 2022 г.) была закреплена ее цель – «подтверждение

¹ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23 октября 2017 г. № 305-КГ17-8834

² Янкевич С.В., Княгинина Н.В., Воробьев В.В. Государственная аккредитация университетов: конфликт заявленных и фактических целей // Образовательная политика. 2019. № 1. С. 76.

³ См.: СЗ РФ. 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188; 2022. № 52, ст. 9378.

соответствия качества образования установленным аккредитационным показателям»¹.

Стоит подчеркнуть, что в наименовании ст. 92 Закона № 273-ФЗ имеется указание, что она проводится в отношении программ. Из Постановления Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3»² следует, что она проводится в отношении заявленной к аккредитации образовательной программы.

Образовательная программа представляет собой совокупность документов, ее составляющих. В соответствии со ст. 2 Закона это «комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты) и организационно-педагогических условий, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, оценочных и методических материалов, а также в предусмотренных законом случаях в виде рабочей программы воспитания, календарного плана воспитательной работы, форм аттестации»³.

Если же речь идет о реализации программы, то она подразумевает непосредственное осуществление образовательной деятельности. При этом образование рассматривается как «единый целенаправленный процесс»⁴, иными словами – как деятельность.

Учитывая, что это особого рода деятельность, качество реализации которой подлежит оценке в рамках процедуры государственной аккредитации, объектом процедуры следует признать образовательную деятельность.

¹ СЗ РФ. 2021. № 24, ч. 1, ст. 4188; 2022. № 52, ст. 9378.

² См.: СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

³ Статья 2 Закона № 273-ФЗ.

⁴ Статья 2 Закона № 273-ФЗ.

Следует отметить, что осуществление данной деятельности не является обязательным для того, чтобы организация имела возможность функционировать.

Так, из содержания ч. 11 ст. 92 Закона № 273-ФЗ следует, что организации обладают правом обратиться с заявлением о ее начале при наличии обучающихся, прошедших промежуточную аттестацию по образовательным программам не менее чем за один год обучения. При этом рассматриваемая процедура осуществляется лишь при наличии заявления. Указанное обстоятельство свидетельствует о наличии у государственной аккредитации образовательной деятельности свойств государственной услуги.

Не всегда обозначенная деятельность рассматривается сугубо в данном качестве. С.М. Рукавишников отмечает: «предписание об устранении выявленного нарушения, выдаваемое по результатам осуществления контрольно-надзорных мероприятий, направлено в том числе на приведение образовательной деятельности к соответствию аккредитационным показателям»¹.

Действительно, как следует из ст. 93 Закона № 273-ФЗ, к предмету государственного контроля (надзора) отнесено соблюдение обязательных требований. Необходимо обратить внимание на то, что соответствующее предписание выдается по итогам процедуры государственного контроля (надзора), то есть за рамками процедуры аккредитации.

При этом данные процедуры регламентированы различными нормативными актами и имеют различные правовые последствия. Так, процедура аккредитации не обладает юрисдикционным характером, и в случае выявления несоответствия образовательной деятельности аккредитационным показателям она завершается принятием решения

¹ Рукавишников С.М. Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. № 1. С. 102.

об отказе в государственной аккредитации. В свою очередь, лишь по итогам процедуры государственного контроля (надзора) может быть выдано предписание об устранении нарушений.

Порядок прохождения процедуры государственной аккредитации устанавливается актом, утвержденным Рособрнадзором¹. Субъектом, осуществляющим рассматриваемую административную процедуру, является данный орган.

Однако в ее рамках также проводится аккредитационная экспертиза, которую реализует «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования». К направлениям его деятельности отнесены сопровождение аккредитации экспертов; организационно-техническое обеспечение сбора, обработки и накопления отчетности и (или) иной документированной информации в отношении образовательных организаций и иные.

Проведение обозначенной экспертизы выступает обязательным этапом рассматриваемой процедуры. Как следует из действующего Положения², ее предметом является подтверждение соответствия качества образования аккредитационным показателям.

Важно, что «аккредитационная экспертиза проводится в отношении образовательных программ, реализуемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и в каждом ее филиале, а также индивидуальным предпринимателем. В проведении аккредитационной экспертизы участвуют эксперты, соответствующие установленным

¹ См.: Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

² См.: Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

квалификационным требованиям, и (или) экспертные организации, соответствующие установленным квалификационным требованиям»¹.

По ее итогам составляется заключение экспертной группы и отчет. Данные документы, а также материалы, которые подтверждают выявленные несоответствия качества образования, должны быть направлены в Рособрнадзор. Такое направление допускается лишь при условии соблюдения конкретных сроков, установленных его распорядительными актами. При этом срок аккредитационной экспертизы не может быть более, чем десять рабочих дней, которые подлежат исчислению со дня издания распорядительного акта Рособрнадзора о ее проведении.

Таким образом, несмотря на то, что федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования» не является органом государственной власти, его следует рассматривать как одного из субъектов деятельности, осуществляемой в рамках процедуры государственной аккредитации.

Требуется отметить, что при прохождении рассматриваемой процедуры учитываются сведения о наличии профессионально-общественной аккредитации. Право получать общественную аккредитацию в различных российских, иностранных и международных организациях определено ст. 96 Закона № 273-ФЗ.

Под общественной аккредитацией понимается «признание уровня деятельности организации соответствующим критериям и требованиям российских, иностранных и международных организаций»², в то время как профессионально-общественная представляет собой «признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших образовательные программы в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность,

¹ Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

² Статья 96 Закона № 273-ФЗ.

отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим конкретного профиля»¹.

Отмечается, что «работодатели, их объединения, а также уполномоченные ими организации вправе проводить профессионально-общественную аккредитацию основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения и (или) дополнительных профессиональных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность»².

Однако они осуществляются всегда на добровольной основе. При этом государство не несет никаких дополнительных финансовых обязательств, что обусловлено негосударственным характером соответствующих видов деятельности. Права, предоставляемые аккредитованной организации, подлежат определению не государством, а конкретными субъектами, которые их проводят. Данные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии у иных способов оценки качества образования признаков административных процедур.

Существует точка зрения В.В. Ратникова, согласно которой общественная аккредитация должна рассматриваться как обязательная стадия соответствующей процедуры. Исследователь обосновывает необходимость данного нововведения тем, что в его результате будет обеспечена гарантия «повышения качества образования и широкого информирования общественности об образовательных организациях»³.

Таким образом, она будет выступать подготовительной стадией. Представляется, что она при этом может рассматриваться как делегирование государством части своих полномочий негосударственным организациям.

¹ Там же.

² п. 3 ст. 96 Закона № 273-ФЗ.

³ *Ратников В.В.* Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 172 с.

Однако О.А. Ястребов справедливо отмечает, что вопрос такого делегирования должен получить надлежащее правовое регулирование¹. Ввиду отсутствия такого регулирования на необходимом уровне точка зрения ученого вполне применима к рассматриваемой проблематике.

При оценке обозначенной позиции В.В. Ратникова необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Так, несмотря на то, что при прохождении процедуры государственной аккредитации учитываются сведения о наличии профессионально-общественной аккредитации, отсутствие их в заявлении не может служить основанием для отказа в ней.

Прохождение общественной и профессионально-общественной аккредитации способно повысить уровень доверия к образовательной организации со стороны абитуриентов и работодателей, что говорит в пользу их добровольности. При этом негосударственные виды аккредитации позволяют учесть интересы потенциальных работодателей.

О.В. Сафронова справедливо отмечает, что результаты негосударственной аккредитации повышают конкурентоспособность образовательной организации и ее образовательных программ на рынке образовательных услуг².

В свою очередь, у государственной аккредитации иная нормативно закреплённая цель. Отсутствие ее означает наличие конкретных негативных последствий. Они проявляются в том, что организация лишается права выдавать документы государственного образца. Обучающимся не может быть предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, не могут быть решены вопросы получения контрольных показателей по количеству

¹ См.: Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2016. № 5. С. 38.

² См.: Сафронова О.В. Гарантии качества образования: государственная versus профессионально-общественная аккредитация // Инновационные методы обучения в высшей школе : сб. ст. по итогам метод. конф. ННГУ. Н.Новгород, 2016. С. 209.

обучающихся за счет бюджетных средств. Существуют и иные ограничения, установленные законодательством об образовании.

Аккредитация непосредственно направлена на подтверждение со стороны государства качества оказанных учебным заведением образовательных услуг. В данной связи вызывает сомнения позиция судов, считающих, что «отказ в аккредитации учебному заведению в период обучения не означает, что образовательные услуги были оказаны в неполном объеме или некачественно»¹.

По обозначенному вопросу существует и противоположная практика, в которой суд признал «оказанные ответчиком платные образовательные услуги не соответствующими требованиям по качеству и имеющими существенные недостатки, поскольку институту отказано в выдаче свидетельства о государственной аккредитации в связи с нарушениями содержания и качества подготовки обучающихся»².

В данном аспекте следует признать обоснованной позицию, что «государственная аккредитация носит запретительный характер, отсекая вузы и образовательные программы, которые не могут обеспечить минимальные нормативные требования»³.

В свою очередь, негосударственная такой цели не имеет, а может выполнять иные, которые, как было сказано ранее, закрепляются конкретными субъектами, ее реализующими.

Ввиду различия целей процедур установление жесткой зависимости положительного результата государственной аккредитации от наличия

¹ Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области № 2-4343/2018 от 11 октября 2018 г.; Решение Железнодорожного районного суда г. Красноярск № 2-5003/2018 2-849/2019 2-849/2019(2-5003/2018;)~М-4049/2018 М-4049/2018 от 11 апреля 2019 г.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2021 г. № 78-КГ21-19-К3

³ *Иванов А.Г., Сайед К., Березовский И.В.* Профессионально-общественная аккредитация и оценка качества высшего образования в России // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. Всероссийская конференция. 2015. С. 215.

профессионально-общественной аккредитации приводит к утрате смысла данной нормативно закреплённой административной процедуры, ее самостоятельного характера.

Рассматривая соотношение государственной и негосударственной аккредитации, отдельные авторы предлагают в качестве варианта преобразования системы оценки образовательной деятельности «исключение государственной аккредитации из действующей системы регламентации образовательной деятельности»¹.

Реализация данного предложения не представляется возможной без внесения изменений в нормативные акты, которые определяют функции уполномоченного органа власти в сфере государственной аккредитации.

В то же время обозначенную позицию вряд ли можно назвать рациональной и целесообразной, поскольку государство берет на себя обязательства перед населением в части обеспечения организации и функционирования системы образования, гарантирования его доступности и качества, а процедура аккредитации выступает частью государственной регламентации.

Разумным следует признать сохранение параллельного существования отдельных процедур государственной и негосударственной аккредитации, как имеющих различные цели и правовые последствия. Однако следует решить некоторые вопросы, связанные с наличием проблем законодательного регулирования их соотношения.

Так, Закон № 273-ФЗ определяет, что при прохождении государственной аккредитации рассматриваются сведения о наличии профессионально-общественной аккредитации, а также устанавливает, что Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности должно закреплять порядок учета ее сведений при прохождении

¹ Куклин В. Аккредитация в российской системе высшего образования: варианты реформирования: материалы НИР по государственному заказу. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2019. № 4.

соответствующей административной процедуры. Таким образом, если в Законе № 273-ФЗ речь идет о рассмотрении сведений, то в подзаконном акте, регламентирующем процедуру государственной аккредитации, об учете таких сведений.

В то же время рассмотрение содержания соответствующего Положения позволяет сделать вывод, что оно закрепляет лишь срок, в течение которого учитываются ее результаты. Тем не менее законодательство не закрепляет цели рассмотрения и учета сведений о ней.

Таким образом, норма, в соответствии с которой «сведения об имеющейся у организации, осуществляющей образовательную деятельность, общественной аккредитации или профессионально-общественной аккредитации представляются в аккредитационный орган и рассматриваются при проведении государственной аккредитации»¹, является по большей части декларативной.

Ситуация закономерно вызывает риски избыточного усмотрения должностных лиц при принятии решения, что является недопустимым ввиду важности рассматриваемой административной процедуры. Принятие такого решения не представляется возможным без соблюдения принципа объективности, что, в свою очередь, не может быть соблюдено при наличии неопределенных формулировок нормативных актов, посвященных регламентации рассматриваемой административной процедуры.

Кроме того, следует обратить внимание еще на одну проблему. Так, ч. 6 ст. 96 Закона № 273-ФЗ закрепляет права организаций, которые проводят профессионально-общественную аккредитацию. Согласно обозначенному положению, они могут устанавливать не только ее порядок, но и права, предоставляемые выпускникам, освоившим образовательные программы². Однако законодательство не конкретизирует, о каких именно правах идет

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² Часть 6 ст. 96 Закона № 273-ФЗ.

речь. Ввиду этого, в частности, допускается возможность предоставления выпускникам отдельных преимуществ при трудоустройстве.

Представляется, что данная норма противоречит действующему трудовому законодательству. Это обосновывается тем, что его нормы закрепляют прямой запрет на ограничение трудовых прав и свобод. Специально указано, что никто не вправе «получать какие-либо преимущества»¹ в том случае, если они напрямую не связаны с деловыми качествами работника.

При этом к деловым качествам относятся «способности лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств»². Согласно обозначенной позиции высшей судебной инстанции, учитываются такие качества, как наличие определенной профессии, специальности, квалификации, личностных качеств (состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли).

Таким образом, получение выпускником диплома организации, имеющей профессионально-общественную аккредитацию, не может само по себе выступать подтверждением наличия особых деловых качеств работника. Отдельные преимущества для выпускников могут быть установлены лишь законодательством и только применительно к наличию у них диплома государственного образца или их обучению в организации, обладающей государственной аккредитацией.

Ввиду этого указание на возможность предоставления дополнительных прав выпускникам организаций, обладающих профессионально-общественной аккредитацией, может повлечь дискриминацию выпускников иных образовательных организаций. Обозначенное обстоятельство

¹ Ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3; 2023. № 32, ч. 1, ст. 6203.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (в ред. от 24 ноября 2015 г.) // Российская газета. № 297. 2006; № 270, 30.11.2015.

свидетельствует о необходимости исключения данной нормы из ч. 6 ст. 96 Закона № 273-ФЗ.

Правовым результатом административной процедуры государственной аккредитации является принятие соответствующего решения Рособрнадзором. При этом возможно принятие решения об отказе в предоставлении государственной услуги в случае наличия оснований, установленных Административным регламентом, а также несоответствия образовательной организации аккредитационным показателям, выявленное в ходе проведения аккредитационной экспертизы.

Следует также отметить, что новейшие законодательные изменения существенным образом отразились на государственной аккредитации в части правового закрепления такого мероприятия, как аккредитационный мониторинг. Он проводится Рособрнадзором с 1 сентября 2023 г. и должен проводиться не реже одного раза в три года.

В условиях отмены срочного характера аккредитации он приобретает важное значение в аспекте обеспечения гарантий получения гражданами качественного образования.

Обозначенные изменения действующего законодательства позволили упростить административную процедуру аккредитации и снизить нагрузку на образовательные организации.

Как отмечает А.В. Дружинин, «аккредитационный мониторинг позволяет осуществить переход административных процедур в сфере образования от всеобъемлющего надзора к риск-ориентированному подходу»¹.

Он не относится к процедурам государственного контроля (надзора), закрепленным Законом № 248-ФЗ. Если в результате мониторинга выявлено несоответствие организации установленным аккредитационным показателям,

¹ Дружинин А.В. Аккредитационный мониторинг как инструмент оценки соответствия образовательных программ высшего образования аккредитационным показателям // Юридические исследования. 2022. № 12. С. 32–43.

лишение государственной аккредитации не осуществляется. Данная возможность предусмотрена лишь в случае, если организация не устранила нарушения требований за рамками административной процедуры государственной аккредитации.

Замена периодического прохождения государственной аккредитации на аккредитационный мониторинг позволяет говорить о тесной связи названных процедур. Это подтверждается и совпадением их цели. Также согласно Положению о государственной аккредитации, сведения о его результатах должны быть учтены в обязательном порядке в рамках аккредитационной экспертизы¹.

Важно отметить и тот факт, что прохождение мониторинга имеет обязательный характер. Указанные обстоятельства позволяют констатировать, что проведение соответствующего мониторинга выступает частью рассматриваемой процедуры.

Подводя итог, необходимо сформулировать следующие выводы.

1. Процедура государственной аккредитации в рассматриваемой сфере представляет собой регламентированный административно-процессуальными нормами порядок осуществления Рособрнадзором и подведомственным учреждением – ФГБУ «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования» деятельности, направленной на оценку соответствия реализации образовательной программы определенным показателям.

2. Процедура государственной аккредитации выступает самостоятельной административной процедурой, что проявляется в наличии нормативно закреплённой цели, порядка осуществления и собственных правовых последствий. Однако положения действующих нормативных актов свидетельствуют о неопределённости в части конкретизации цели учета

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

результатов негосударственной аккредитации (общественной и профессионально-общественной) в рамках процедуры государственной аккредитации, что требует соответствующего уточнения законодателем.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СТАДИЙ ПРОЦЕДУРЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

2.1. Понятие и признаки стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования

Нормативная регламентация процедуры лицензирования предполагает закрепление определенного порядка взаимодействия субъектов правоотношений, что обуславливает необходимость исследования элементов, ее составляющих, для раскрытия сущности и содержания рассматриваемого вида деятельности.

В науке существуют различные точки зрения по вопросу структурирования административных процедур. Так, по мнению Э. Шмидта-Ассманна, «к их элементам относятся публичные слушания, представление данных, консультации, обмен информацией, сбор доказательств, механизмы разъяснения, согласования и принятия решения»¹.

Однако в рамках данного понимания структуры административной процедуры остается открытым вопрос о последовательности действий, из которых она складывается.

А.И. Стахов и И.А. Нестеренко к элементам административной процедуры относят «понятие, основания и условия ее применения; вид и подведомственность дела; конкретно определенное число действий, их последовательность и срочность; промежуточные и конечные решения; способы и формы их фиксации; условия, порядок приостановления действий органа; виды юридической ответственности»².

¹ Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 332–362.

² Стахов А.И., Нестеренко И.А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 38–39.

Данный подход также ориентирован на обозначение элементов, составляющих содержание процедуры, а не раскрытие признаков ее отдельных этапов.

В свою очередь, К.В. Давыдов, рассматривая структуру административной процедуры в двух смыслах, придерживается ее понимания в широком смысле как «правоотношения, включающего в свой состав субъекты, их права и обязанности, условия их реализации, принципы и правовой результат»¹. В ином смысле, по мнению ученого, «структуру административной процедуры составляют ее стадии»².

Представляется, что обозначенная позиция позволяет раскрыть ее содержание с точки зрения логики реализации.

Позиция о необходимости разграничения рассматриваемой категории на стадии поддерживается большинством авторов. При этом стоит отметить, что реализация административных процедур выступает правоприменительной деятельностью, которая обладает процессуальным характером, поскольку складывается из ряда последовательных действий.

Так, по мнению С.С. Алексеева, «необходимо подразделить правоприменительную деятельность на стадии»³. Подчеркивается, что это непосредственно обеспечивает изучение процессуальных аспектов правоприменения, в том числе и его составных элементов.

Ю.А. Дмитриев отмечает, что административные процедуры характеризуются юридической формализацией, что проявляется в наличии стадий⁴.

Понятие «стадия» не закреплено на законодательном уровне, однако нередко используется в правотворческой и правоприменительной деятельности. В рамках настоящего исследования в целях определения

¹ Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 230.

² Там же

³ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 330.

⁴ См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: учеб. М., 2008. С. 171.

сущностных характеристик стадии административной процедуры лицензирования образовательной деятельности представляется необходимым рассмотрение ее признаков.

В переводе с древнегреческого языка термин «стадия» (stadion) означает, «период, определенную ступень в развитии чего-либо»¹.

Согласно словарю, стадия есть «отдельный период процесса»². Данный период имеет свои особенности, которые позволяют выделить его в числе всех остальных.

В теории права это «относительно самостоятельные циклы юридического процесса»³. В них должны быть решены свои задачи, подлежат осуществлению конкретные юридически значимые действия. Самостоятельность циклов подчеркивается наличием собственных юридических документов.

Указанное определение акцентирует внимание на содержательных особенностях стадий административной процедуры, что проявляется в наличии у них собственных задач и механизмов их выполнения, а также признаков самостоятельности и цикличности.

Д.М. Овсянко также выделял признак относительной самостоятельности как ключевой при характеристике стадий. По мнению ученого, каждая из них имеет «наряду с общими присущие лишь ей цели и особенности, касающиеся участников процесса, их прав и обязанностей, сроков осуществления процессуальных действий и характера процессуальных документов, которые оформляются в соответствующем административном акте»⁴.

Достоинством приведенного определения является выделение еще одного признака стадии – обеспечение реализации общих целей, наряду

¹ Словарь иностранных слов. М., 2007. С. 632.

² См.: Социологический энциклопедический словарь / ред.-коорд. Г.В. Осипов. М., 1998. С. 339.

³ Теория государства и права: курс лекций. М., 2000. С. 401.

⁴ Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособ. М., 2001. С. 171.

со специфическими целями стадии. Действительно, представляя собой структурные элементы административной процедуры, стадии не могут рассматриваться как случайные элементы. Наличие конкретных стадий, их последовательность, а также соответствующая целевая характеристика обусловлены целевой направленностью административной процедуры, поэтому стадию следует определять как относительно самостоятельную ее часть.

Поэтому «под стадией следует понимать совокупность процессуальных действий, объединенных ближайшей целью»¹.

Так, Д.Н. Бахрах считал, что «каждая стадия характеризуется специфической целью, которую можно считать ступенью в достижении общей, главной цели процессуальных действий»².

А.Н. Миронов отмечает «наличие определенных субъектов, процедурных действий, охваченных единой юридической целью»³. При этом ученый отмечает необходимость достижения промежуточного правового результата в рамках каждой из стадий.

Е.А. Дегтярева констатирует, что «каждая стадия административной процедуры имеет относительно самостоятельное, однако подчиненное общей цели процессуальное задание»⁴.

Значение стадий заключается в том, что они отражают последовательность. Так, Д.Н. Бахрах отмечал, что «стадии следуют одна за другой, и каждая предыдущая подготавливает последующую: как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена ранее

¹ *Елисейкин П.Ф., Осипов Ю.К.* Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1974. С. 77.

² *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. / 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007. С. 608.

³ *Миронов А.Н.* Административно-процессуальное право: учеб. пособие для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования. М., 2010. С. 53–61.

⁴ *Дегтярева Е.А.* Административные процедуры: автореф. дис ... юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 18.

начатая»¹. При этом достижение результата стадии оформляется отдельным процессуальным документом, который подводит итог деятельности, осуществляемой в ее рамках.

Так, В.М. Горшенев и И.Б. Шахов относили к ее чертам «относительно самостоятельное задание, на достижение которого направлены действия, объединяемые в рамках той или иной стадии; специфический состав действий, включающий в себя установление или анализ фактических обстоятельств, реализацию соответствующей юридической нормы для решения дела; юридические документы, в которых отражаются и закрепляются итоги совершенных на конкретной стадии юридических действий»².

Как считал М.Я. Масленников, это «совокупность процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу»³.

Важно, что результат стадии всегда является правовым. Это обусловлено тем, что административная процедура опосредует целенаправленную правоприменительную деятельность, и, соответственно, совершаемые на ее стадиях действия выступают юридически значимыми. Составляемый по итогам стадии юридический документ направлен на возникновение прав или обязанностей у участников административной процедуры.

Следует также отметить, что существует точка зрения об определении стадии как этапа юридического процесса⁴.

Однако вряд ли терминологически верно отождествлять понятия «стадия» и «этап», поскольку между ними имеются принципиальные отличия

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 608.

² Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 165–166.

³ Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития // Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 56–77.

⁴ См.: Теория государства и права: курс лекций. М., 2004. С. 442.

в объеме деятельности компетентных субъектов. Этап в данном контексте необходимо рассматривать как часть более объемной категории – стадии.

Общее количество стадий, а также этапов определяется характером конкретной процедуры.

Таким образом, на основе проведенного анализа существующих подходов к определению содержания понятия «стадия административной процедуры» представляется возможным выделить ее следующие признаки: относительная самостоятельность содержания, что проявляется в наличии целей и задач; последовательность; наличие определенного результата; сроки осуществления процессуальных действий.

Для стадий рассматриваемой процедуры характерно наличие общих признаков стадий административных процедур.

Так, им присуща строгая последовательность, что выражается в возможности совершения отдельных процессуальных действий лишь после достижения конкретного правового результата, предусмотренного для более ранней стадии.

Обозначенный признак следует проиллюстрировать тем обстоятельством, что лицензирующие органы не могут приступить к рассмотрению вопроса о предоставлении лицензии на осуществление деятельности в сфере высшего образования без предшествующих данному процессу действий со стороны образовательной организации по подаче заявления и прилагаемых материалов, что реализуется на стадии возбуждения производства. В свою очередь, образовательная организация не может исполнить решение лицензирующего органа без наличия стадии рассмотрения дела.

В данном аспекте стоит отметить, что лицензирование позиционируется как предоставление государственной услуги. Нормативно устанавливаются последовательность и сроки выполнения действий, отражающих содержание стадий и этапов процедуры.

Последовательность стадий рассматриваемой процедуры имеет принципиальное значение для ее комплексной государственной регламентации, поскольку порядок совершения конкретных процессуальных действий различных участников лицензионных правоотношений закрепляется нормативными актами.

Несмотря на то, что конкретные стадии в нормативных актах о лицензировании образовательной деятельности не указываются, по совокупности процессуальных действий можно определить каждую конкретную стадию, а также ее очередность в рамках рассматриваемой деятельности.

Лицензирование предполагает не только процессуальные действия в рамках конкретной стадии, но и наличие правового результата каждой из них. Он оформляется посредством принятия акта, который закрепляет итог осуществления процессуальных действий со стороны участников лицензионных правоотношений на конкретной стадии.

Так, правовым результатом стадии возбуждения выступает начало соответствующего дела, которое в дальнейшем подлежит рассмотрению по существу. Кроме того, указанная стадия может иметь и иной правовой результат – принятие решения о возврате соискателю лицензии или лицензиату заявления и прилагаемых к нему документов с обоснованием причин возврата. Таким образом, правовой результат конкретной стадии выступает юридическим фактом для возникновения следующей.

Необходимость выделения в качестве признака стадий относительной самостоятельности их содержания объективно обусловлено существенным различием совершаемых процессуальных действий на каждой из них, что напрямую зависит от целей и задач соответствующей стадии.

В данном контексте цель необходимо рассматривать как результат, к которому стремятся участники лицензионных правоотношений, осуществляя процессуальные действия в рамках конкретной стадии, а задачи – это основные направления их деятельности. Например, целью

первоначальной стадии лицензирования образовательной деятельности является возбуждение производства по соответствующему делу.

В качестве задач названной стадии выступает регистрация поступившего заявления, проверка полноты представленных материалов, принятие заявления к рассмотрению. Все стадии лицензирования образовательной деятельности имеют собственные цели и задачи, определяющие необходимость совершения конкретных процессуальных действий в их рамках.

Важно отметить, что указанный признак неслучайно носит наименование относительной самостоятельности содержания стадий административной процедуры. Самостоятельность проявляется в наличии промежуточного результата, итога осуществления совокупности процессуальных действий субъектов правоотношений в рамках конкретной стадии. Ориентация каждого последующего этапа на правовой результат предыдущего наглядно демонстрирует относительную самостоятельность содержания стадий лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования.

В свою очередь, достижение общего правового результата процедуры лицензирования образовательной деятельности сопряжено с необходимостью осуществления действий, предусмотренных для всех стадий. Целями ее выступают решение вопроса о возможности предоставления лицензии (временной лицензии) или об отказе в ее предоставлении, о прекращении действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги документах.

Для каждой конкретной стадии характерно наличие конкретных сроков осуществления процессуальных действий. Нормативные акты в данной сфере закрепляют срок регистрации заявления, срок принятия решения о возврате заявления и документов, срок документарной оценки и иные сроки.

Обозначенные признаки стадии процедуры лицензирования позволяют сформулировать ее определение. Это относительно самостоятельная совокупность процессуальных действий, совершаемых в сроки и в последовательности, определенной нормативными актами, с целью принятия решения о возможности предоставления лицензии, а также реализации иных целей.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о составе стадий процедуры.

В теории административного права существует точка зрения, согласно которой возбуждение, рассмотрение дела, обжалование решения выступают самостоятельными административными процедурами¹.

Однако в его рамках остается открытым вопрос о целевой направленности и последовательности совокупности данных административных процедур. Поэтому возбуждение, рассмотрение дела, обжалование решения следует рассматривать в качестве стадий административных процедур.

Административная процедура является правоприменительной деятельностью. В связи с этим представляет интерес позиция С.С. Алексеева, который обосновывал необходимость разграничения правоприменительных действий на три стадии: стадию установления фактических обстоятельств дела (действия, касающиеся анализа доказательств); стадию выбора и анализа нормы права; стадию решения дела².

Существует и иная точка зрения по вопросу выделения стадий правоприменительной деятельности. Н.С. Романенко относит к ним стадию установления фактических обстоятельств дела, которая порождает стадию его возбуждения; стадию юридической оценки фактических обстоятельств дела; стадию подготовки материалов, стадию передачи дела с произведенной

¹ См.: Зюзин В.А. От административных процедур к административной процедуре // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: мат. Междунар. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова. Новосибирск, 2018. С. 38–46.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 332–333.

классификацией в вышестоящие органы, стадию рассмотрения дела по существу и принятия по нему решения, стадию правоприменительного решения¹.

Сходную позицию выражает П.А. Лупинская, по мнению которой «исследование фактических обстоятельств дела и юридическая квалификация представляют собой подготовительные действия к применению нормы права, а собственно применение нормы опосредуется стадией вынесения правоприменительного решения»².

Вряд ли корректно разграничивать стадии установления фактических обстоятельств дела и принятия решения, поскольку вынесение итогового акта по результатам административной процедуры не представляется возможным без анализа таких обстоятельств.

По мнению В.Д. Сорокина, «к стадиям административных процедур относятся стадии возбуждения дела, его рассмотрения и принятия решения, обжалования решения по делу, его исполнения»³.

И.В. Панова считает, что «к ним относятся стадии анализа ситуации, принятия решения, его исполнения, пересмотра»⁴.

И.М. Лазарев выделяет «стадию анализа ситуации и возбуждения дела; стадию принятия решения; стадию обжалования решения по делу, имеющую факультативный характер; стадию выполнения принятого решения»⁵.

Д.Н. Бахрах называет «стадии изучения и анализа фактической ситуации, подготовки и принятия административного акта и исполнения

¹ См.: Романенко Н.С. Стадии юридического процесса и стадии применения права: соотношение понятий // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран: матер. IX Междунар. науч.-практ. конф. Т. 2 / отв. ред. А.М. Бычкова, С.И. Суслова. Иркутск, 16 октября 2020 г. С. 34–38.

² Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и форма. М., 1976. С. 21.

³ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2004. С. 221.

⁴ Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 73.

⁵ Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... юрид. наук. М., 2002. С. 15.

решения, что выступает необходимым обстоятельством для реализации целесообразного и законного использования властных полномочий»¹.

В представленных позициях обращает на себя внимание выделение отдельной стадии исполнения решения, которая представлена как заключительная стадия процедуры, направленная на реализацию вынесенного акта.

В то же время существует точка зрения И.М. Лазарева, что «данная стадия может выступать в качестве факультативной, поскольку далеко не во всех процедурах после вынесения решения имеют место административно-процессуальные отношения между гражданами, организациями с одной стороны и органами государственного управления с другой»².

Среди комплексных работ, затронувших изучаемый вопрос, следует отметить исследование К.В. Давыдова, в котором автор рассматривает структуру административной процедуры, раскрывая ее через систему стадий: «возбуждения, рассмотрения дела и принятия решения, пересмотра, исполнения итогового решения»³. Различие обозначенных стадий проявляется в том, что они обладают собственными, присущими лишь им целями, задачами, а также содержанием правоотношений в их рамках, перечнем участвующих в них субъектов и специфическим правовым результатом. В данной позиции стадия обжалования рассматривается как структурный элемент административного производства.

Действительно, выделение факультативной стадии обжалования решения лицензирующего органа необходимо для обеспечения законных интересов соискателей лицензий и лицензиатов в рамках анализируемой административной процедуры. Как соискатель лицензии, так и лицензиат вправе обжаловать действия (бездействие) лицензирующего органа

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Указ. соч. С 608.

² Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... юрид. наук. М., 2002. С. 15.

³ Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 274.

в досудебном и судебном порядке. Судебное обжалование возможно только после их досудебного обжалования, однако оно не предусматривается нормативными актами о лицензировании и реализуется в рамках отдельного административного производства иными властными субъектами. В связи с этим стадия обжалования в данном производстве отсутствует.

Лицензирование, выступая разновидностью административных процедур, также состоит из структурных элементов.

Согласно позиции Е.В. Песеговой, лицензирование соответствующей деятельности – это «мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, их аннулированием и контролем компетентных органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении деятельности соответствующих лицензионных требований и условий»¹.

Однако представляется, что категория «мероприятия» недостаточно отражает содержание административной процедуры, обладающей стадийным характером.

В свою очередь, Н.А. Рубанова выделяет следующие элементы: «нормативные правила; правовые акты управления; выделение стадий в деятельности субъектов, закрепленных нормами права, последовательность их совершения; установление временной характеристики»². Достоинством указанного подхода является выделение стадийности процедуры, что представляет интерес в аспекте рассмотрения ее структуры.

К настоящему моменту в научной литературе сформировались различные подходы по вопросу ее деления.

¹ Песегова Е.В. Правовой анализ процедуры лицензирования образовательной деятельности // Право и образование. 2007. № 10. С. 27.

² См.: Рубанова Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 33.

А.Б. Багандов придерживается позиции, согласно которой процессуальные отношения, возникающие в рамках лицензирования, следует объединять в единый процесс, разделяя его на конкретные стадии¹.

В свою очередь, Г.В. Мельничук отмечает целесообразность выделять такие производства, как «производство о выдаче лицензии; лицензионному контролю; переоформлению, продлению лицензии; аннулированию лицензии»².

С данной точкой зрения сложно быть солидарным, поскольку законодательство рассматривает ее как «деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока их действия, осуществлению лицензионного контроля, 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»³. Разграничение процессуальных действий в рамках процедуры лицензирования на стадии необходимо ввиду многоаспектности указанного процесса.

По мнению А.Н. Миронова, «процедура лицензирования состоит из четырех последовательных процессуальных стадий: возбуждение лицензионно-разрешительного дела, предварительное рассмотрение его материалов и установление соответствия соискателя лицензионным требованиям и условиям, рассмотрение лицензионно-разрешительного дела по существу и принятие по нему решения, обжалование принятого решения»⁴.

¹ См.: Багандов А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 31.

² Мельничук Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 159.

³ См.: Ст. 3 Закона № 99-ФЗ.

⁴ Миронов А.Н. Административно-процессуальное право: учеб. пособие. М., 2010. С. 75–80.

В рамках указанного подхода к определению видов стадий лицензирования интерес представляет выделение предварительного рассмотрения материалов дела как самостоятельного этапа.

В то же время следует учитывать, что основанием для начала административной процедуры лицензирования образовательной деятельности выступает поступление заявления и прилагаемых к нему документов. Поступившее в Рособрнадзор заявление и документы регистрируются не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления. В дальнейшем осуществляется их проверка. Данные действия составляют содержание стадии возбуждения лицензионного дела.

В свою очередь, принятие заявления к рассмотрению подразумевает необходимость проведения в отношении соискателя лицензии документарной оценки его соответствия требованиям. В случае же выявления несоответствия в акте оценки указывается, каким именно требованиям не соответствует соискатель и каким конкретно нормативным актом они определены¹.

При этом Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» включает закрытый перечень оснований для принятия решения о выдаче лицензии. Так, сведения и документы должны быть представлены в полном объеме; должна отсутствовать недостоверная или искаженная информация; в ходе документарной оценки выявлено соответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям. Таким образом, проведение документарной

¹ См.: Административный регламент предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности (утв. Приказом Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

оценки выступает обязательным предварительным этапом стадии рассмотрения дела и принятия решения.

Однако деятельность по предоставлению результата государственной услуги следует рассматривать в качестве самостоятельной стадии, поскольку она осуществляется после принятия решения. На данной стадии орган направляет соискателю лицензии уведомление о предоставлении лицензии. Оно должно обязательно включать в себя ссылку на сведения из реестра лицензий. Такая ссылка оформляется только в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. При этом факт получения заявителем результата подлежит обязательному занесению в информационную систему. После чего рассматриваемая административная процедура подлежит завершению ввиду достижения своего правового результата.

Весьма детальный подход к выделению стадий применен О.В. Гречкиной и В.И. Майоровым. Ученые выделяют «возбуждение лицензионного дела; разрешение его по существу; принятие решения; исполнение решения; переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии; надзор за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий; применение мер принуждения за допущенные нарушения установленных требований»¹.

Несколько иной позиции придерживается Н.А. Рубанова, отмечая, что «возбуждение лицензионного дела; рассмотрение лицензионного дела; принятие решения по лицензионному делу; исполнение решения; ведение реестра лицензий; пересмотр решения по лицензионному делу; контроль

¹ Майоров В.И., Гречкина О.В. Институт лицензирования в сфере высшего образования: размышления на основе трудов Демьяна Николаевича Бахраха // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 16–17.

(надзор) за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий»¹.

В представленных мнениях обращает на себя внимание выделение деятельности по контролю (надзору) в качестве самостоятельной стадии. С.М. Рукавишников также придерживается точки зрения, что «лицензирование в сфере высшего образования – это административное производство, включающее помимо прочего контрольно-надзорную деятельность»².

Стоит отметить, что в п. 20 Положения о лицензировании образовательной деятельности законодатель относит «оценку соблюдения требований» к предмету «федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования». В рамках же процедуры, закрепленной в Положении о лицензировании, реализуется оценка соответствия соискателя лицензии соответствующим требованиям. По данным обстоятельствам деятельность в форме государственного контроля (надзора) следует определять как самостоятельное административное производство.

Подводя итог рассмотрению признаков стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования, представляется возможным сделать выводы.

1. Для таких стадий характерно наличие следующих признаков: относительная самостоятельность содержания, что проявляется в наличии у них собственных целей и задач; единство цели, а также направленность стадий на обеспечение достижения общего правового результата административной процедуры лицензирования в целом; определенная нормативными актами последовательность стадий; необходимость достижения результата; сроки.

¹ Рубанова Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 60.

² Рукавишников С.М. Понятие лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2023. № 3. С. 200–203.

Обозначенные признаки стадии процедуры лицензирования позволяют сформулировать ее определение. Это относительно самостоятельная совокупность процессуальных действий, совершаемых в сроки и в последовательности, определенной нормативными актами, с целью принятия решения о возможности предоставления лицензии, а также для реализации иных нормативно установленных целей, обусловленных необходимостью лицензирования.

2. В состав стадий входят: возбуждение дела; его рассмотрение и принятие решения по нему; предоставление результата государственной услуги. Их выделение позволяет обеспечить понимание процедуры как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей достижение поставленных законодательством целей.

2.2. Виды стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования

Деятельность органов государственного управления и участников административных процедур складывается из совокупности последовательных стадий. Изучение особенностей их реализации позволит выявить проблемы нормативного регулирования лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования и определить пути их устранения.

Институт лицензирования образовательной деятельности в настоящее время подвергается активной трансформации. Развитие законодательства и правоприменительной практики в анализируемой сфере имеет ряд перспективных направлений.

Так, по итогам рассмотрения состояния правового регулирования лицензирования Рособрнадзором констатировалась необходимость оптимизации соответствующей административной процедуры. В этом направлении планировалось разработать методические материалы и разъяснения в части лицензирования организаций, которые реализуют

образовательные программы с применением лишь электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; организаций, осуществляющих деятельность в сетевой форме; ведения и хранения лицензионных дел в электронной форме; внести отдельные изменения в законодательство о лицензировании и законодательство об образовании¹.

С.М. Рукавишников констатирует, что в числе ключевых тенденций – «цифровизация и применение принципов риск-ориентированного подхода, которые в настоящее время присущи современному государственному управлению в целом»².

Лицензирование позволяет предупредить правонарушения и не допустить возникновения обстоятельств, вредных для общества и государства³. Данное обстоятельство, а также значимость развития образовательной деятельности для стабильности функционирования Российского государства подчеркивают актуальность совершенствования правового регулирования стадий лицензирования.

Первоначальной стадией процедуры лицензирования выступает возбуждение лицензионного дела. Административный регламент определяет, что «основанием для начала административной процедуры является поступление в Рособrnадзор заявления и прилагаемых к нему документов»⁴.

Поскольку лицензирование рассматривается как государственная услуга, необходимо отметить, что обращение заинтересованных лиц может осуществляться в дистанционной форме, а именно посредством Единого

¹ См.: Доклад о лицензировании отдельных видов деятельности за 2023 год. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2024/06/doklad-po-licenzirovaniyu-subekty.docx> (дата обращения: 07.07.2024).

² Рукавишников С.М. О некоторых вопросах лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы. Саратов, 2023. С. 69.

³ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 175.

⁴ См.: Приказ Рособrnадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» (в ред. от 27 сентября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2022.

портала государственных и муниципальных услуг. Соискатель временной лицензии вправе также представить заявление в многофункциональный центр на бумажном носителе непосредственно или направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Как следует из Административного регламента, представляется перечень документов¹, в том числе дополнительных (например, в области подготовки персонала гражданской авиации, работников железнодорожного транспорта, членов экипажей судов). Требование подачи заявления также распространяется на лицензиатов, изъявивших желание переоформить лицензию на осуществление образовательной деятельности в сфере высшего образования в связи с возникшими изменениями в ней.

В свою очередь, для прекращения действия лицензии в Рособрнадзор следует предоставить лишь заявление и документ, подтверждающий полномочия представителя. Аналогичный перечень документов необходим при обращении для получения сведений о конкретной лицензии, а также в целях исправления допущенных Рособрнадзором опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий.

Таким образом, юридическим фактом, обуславливающим возникновение рассматриваемой процедуры, выступает поступление заявления о предоставлении лицензии, прекращении действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставлении сведений о лицензии; исправлении допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий.

Результатом стадии выступает принятие решения о рассмотрении заявления. Так, в срок, не превышающий одного рабочего дня со дня приема заявления и документов, осуществляется проверка заявления на правильность оформления, а документов – на предмет их полноты. При

¹ См.: Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» (в ред. от 27 сентября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2022.

этом также должен быть решен вопрос о наличии либо отсутствии обоснованных причин для отказа в предоставлении государственной услуги.

Если заявление оформлено надлежащим образом и прилагаемые к нему документы представлены в полном объеме, то осуществляются процессуальные действия по принятию заявления и документов к рассмотрению. Соответствующее решение должно быть принято в срок, не превышающий одного рабочего дня со дня приема заявления и прилагаемых к нему документов.

Орган вправе приостановить предоставление услуги. При этом срок приостановления должен исчисляться со дня доставки заявителю уведомления о необходимости устранения выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют.

В свою очередь, его окончание обусловлено наступлением дня, когда поступили документы, представленные на основании уведомления об устранении нарушений. Если же этого в тридцатидневный срок не происходит, принимается решение об отказе в предоставлении государственной услуги.

Кроме того, основаниями для отказа являются такие: «лицензирование образовательной деятельности соискателя не отнесено к компетенции Рособнадзора; имеется факт неуплаты или неполной уплаты государственной пошлины», а также иные. Например, установлены основания для отказа в предоставлении государственной услуги при предоставлении лицензиатом заявления о внесении изменений в реестр лицензий.

Стоит отметить, что по общему правилу Рособнадзор не вправе требовать представления документов и информации, отсутствие и (или)

недостоверность которых не указывались в уведомлении об устранении нарушений¹.

После устранения нарушений сроки предоставления государственной услуги исчисляются со дня поступления предоставления надлежащим образом оформленного заявления и в полном объеме прилагаемых к нему документов.

Рассмотрение дела также является обязательной стадией.

В срок, не превышающий пяти рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в них сведений, в том числе оценку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии.

Внесение изменений в реестр осуществляется в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня приема заявления.

Закреплен порядок исчисления сроков. Максимальный срок составляет пять рабочих дней, которые исчисляются со дня регистрации заявления. Тем не менее в Положении о лицензировании указывается на необходимость их исчисления со дня его приема. Данный подход представляется весьма сомнительным по тем обстоятельствам, что в результате его момент начала рассматриваемого вида процессуальной деятельности остается неясным.

Таким образом, в целях устранения обозначенного недостатка представляется необходимым установить в Положении о лицензировании, что соответствующие сроки подлежат исчислению со дня регистрации заявления.

¹ См. ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

В рамках стадии должна быть осуществлена документарная оценка соответствия требованиям. При проведении оценки компетентный орган запрашивает необходимые для нее сведения¹.

При этом в целях получения информации о соискателе требуется взаимодействие между органами власти. Так, Рособрнадзором направляются запросы в Федеральную налоговую службу, публично-правовую компанию «Роскадастр», Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека либо Федеральное медико-биологическое агентство, Министерство внутренних дел РФ.

В соответствии с Административным регламентом², срок направления межведомственного запроса составляет один рабочий день со дня приема заявления и прилагаемых к нему документов. Конкретизирован и срок для предоставления сведений при межведомственном информационном взаимодействии в электронной форме, который не должен превышать сорока восьми часов. Непредставление либо несвоевременное представление ответа не может являться основанием для отказа в предоставлении услуги³.

Однако данная формулировка недостаточно корректна, поскольку публично-правовая компания «Роскадастр» не является федеральным органом исполнительной власти.

Не установлена и возможность приостановления оказания соответствующей услуги при том, что установление соответствия образовательной организации лицензионным требованиям является

¹ См. ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8531.

² См.: Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2022.

³ Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2022.

обязательным для выдачи лицензии. Ситуация осложняется тем обстоятельством, что направление повторного запроса прямо запрещено.

В ранее действовавшем Положении о лицензировании было определено, что оказание услуги в данном случае приостанавливается на срок не более чем тридцать календарных дней. Однако в связи с тем, что срок проведения документарной оценки не может превышать трех рабочих дней с даты принятия заявления к рассмотрению, приостановление должно осуществляться на срок не более трех рабочих дней.

По результатам оценки должен быть составлен акт. Предусмотрены и последствия несоответствия лицензионным требованиям, что отражается в конкретном акте в форме указания информации, каким именно требованиям не соответствует соискатель лицензии и в каком нормативном правовом акте они содержатся.

Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности»¹ закрепляет закрытый перечень требований, которые подлежат оценке.

Как следует из данного акта, «лицензионными требованиями являются:

а) наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;

б) наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам, в соответствии с требованиями, содержащимися в заявленных к лицензированию образовательных программах;

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» (в ред. от 20 июня 2024 г.) // СЗ РФ. 2020. № 39, ст. 6067; 2024. № 26, ст. 3667.

в) наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ;

г) наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам, заявленным к лицензированию;

д) наличие специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья»¹.

Однако имеются проблемы при применении отдельных из них.

Так, обеспечение специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья связано с необходимостью существенной корректировки рабочих программ, разработки методических материалов и использования особых средств обучения.

Имеет место позиция, что «создание специальных условий для получения образования должно обеспечиваться лишь для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, то есть для лиц, уже поступивших в образовательную организацию»².

Минобрнауки России отмечало в Письме «По вопросу разработки адаптированных образовательных программ»: «разработка адаптированной образовательной программы необходима в случае наличия в образовательной организации хотя бы одного обучающегося с ограниченными возможностями

¹ Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 39, ст. 6067.

² Дарда И.В. Нормативно-правовое регулирование в сфере высшего образования: проблемы и решения // Высшее образование сегодня. 2020. № 5. С. 12.

здоровья. В противном случае разрабатывать адаптированную образовательную программу не требуется»¹.

В то же время оно не является нормативным актом, в отличие от Положения о лицензировании, не закрепляющего, однако, соответствующего уточнения. Предлагается нормативная конкретизация применения требования о создании обозначенных условий.

Позицию, выраженную в обозначенном Письме, следует признать в целом обоснованной, но необходимо уточнение «специальных условий» посредством закрепления их закрытого перечня, чтобы исключить субъективный подход при применении соответствующих норм.

Кроме того, следует установить минимальные требования, которые должны соблюдать образовательные организации высшего образования для получения лицензии и которые обеспечивают поступление в организацию обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. Так, они должны касаться возможности посещения образовательной организации, пользования ее инфраструктурой, подачи документов, сдачи вступительных испытаний.

Интерес вызывают и иные лицензионные требования. Так, лицензиат «должен обладать строением, зданием или помещением». Наличие такого имущества может свидетельствовать о потенциальной возможности обеспечить учебный процесс.

Соискатель предоставляет копии документов, подтверждающих наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений в каждом из мест осуществления образовательной деятельности.

Таким образом, возможность осуществления образовательной деятельности обусловлена наличием у организации прав на имущество, которое предполагается использовать при реализации образовательных

¹ Письмо Минобрнауки России от 21 июня 2017 г. № 07-ПГ-МОН-25486 «По вопросу разработки адаптированных образовательных программ» // Вестник образования России. 2017, сентябрь, № 17.

программ. Отсутствие у организации таких прав квалифицируется в качестве грубого нарушения лицензионных требований.

При намерении лицензиата осуществлять образовательную деятельность по адресу места ее осуществления, не указанному в реестре лицензии, необходимо предоставить заявление о внесении изменений. Вместе с тем обозначенное положение является спорным.

Так, соблюдение данного требования не может автоматически рассматриваться как гарантия качества образования. Как справедливо отмечается в литературе, «деятельность образовательной организации не сводится к эксплуатации принадлежащего ей имущества, а заключается в построении учебного процесса, который может быть обеспечен различными способами»¹.

В порядке исключения установлена возможность организации учебного процесса в сетевой форме². В то же время она не охватывает посещение обучающимися объектов культуры, государственных органов и учреждений, организаций культуры и спорта в рамках ознакомления с будущей профессиональной деятельностью. При этом включение адресов мест нахождения соответствующих объектов в лицензию нередко не представляется возможным.

В настоящее время образовательный процесс возможно обеспечить посредством обращения к иным организациям с целью предоставления для временного пользования определенных помещений. Как отмечается, это позволит «снизить материальные затраты организации при осуществлении

¹ Черкасов К.В., Лапина Е.Б. Образовательная деятельность в современной России: к вопросу о правовых барьерах и ограничениях // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 431. С. 217.

² См.: Приказ Минобрнауки России № 882, Минпросвещения России № 391 от 5 августа 2020 г. «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» (вместе с «Порядком организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ») (в ред. от 22 февраля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.09.2020; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.03.2023.

образовательного процесса, а также способствует коммуникации между организациями»¹.

В связи с этим следует констатировать необходимость внесения изменений в нормативные акты, а именно, изъятия требования наличия у соискателя лицензии на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений в каждом из мест осуществления образовательной деятельности.

Стоит согласиться, что лицензирование образовательной деятельности – это «входной фильтр, препятствующий выходу недобросовестных субъектов на рынок образовательных услуг, и оценка соответствия требованиям на стадии рассмотрения лицензионного дела имеет важное значение для допуска к образовательной деятельности тех субъектов, которые способны ее осуществлять на необходимом уровне, обеспечивая гарантию права граждан на качественное образование»².

А.В. Кнутов и А.В. Чаплинский рассматривают лицензирование в качестве «совокупности разрешительных и контрольно-надзорных полномочий»³. Высказывается также мнение о необходимости внести в Положение о лицензировании пункт, в котором следует изложить определение понятия «лицензионный контроль» как мероприятия, «проводимого лицензирующими органами в целях выявления и пресечения нарушений лицензионных требований и условий лицензиатом, а также

¹ Васильева М.Е. Проблемные вопросы лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство (Пенза, 5 декабря 2019 г.): в 2 ч. Ч. 2. С. 150.

² Моторова Н.В. Реформа государственной регламентации образовательной деятельности и ее влияние на систему высшего образования ФСИН России // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17. № 4. С. 412.

³ Кнутов А.В., Чаплинский А.В. Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история и современное состояние // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 75.

проверки соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям и условиям при намерении осуществлять образовательную деятельность»¹.

В то же время государственный контроль (надзор) осуществляется по правилам Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)² и постановления Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования»³. В рамках же проверки соответствия соискателя требованиям и условиям при намерении осуществлять образовательную деятельность он не имеет места.

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 8 августа 2024 г.)⁴ устанавливает общие правила оценки соискателя лицензионным требованиям, однако согласно Положению о лицензировании оценка всегда реализуется в документальной форме.

Ранее при выдаче лицензии проводилась лицензионная экспертиза. Требование о необходимости заключения экспертной комиссии было установлено п. 17 постановления Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 277⁵, но постановлением Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174⁶ ее проведение исключено.

Н.А. Рубанова отмечает, что «принятие новых требований к процедуре лицензирования образовательной деятельности, в том числе отмена лицензионной экспертизы, оптимизирует процедуру лицензирования, снижая

¹ Ростокинский А.В., Данелян Р.С., Шкула И.Р. Актуальные проблемы правового регулирования лицензионных требований в сфере образования // Образование и право. 2020. № 3. С. 250.

² См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

³ См.: Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования»

⁴ См.: СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716; 2024. № 1, ч. 1, ст. 34.

⁵ См.: Утратило силу // СЗ РФ. 2009. № 14, ст. 1661.

⁶ См.: Утратило силу // СЗ РФ. 2011. № 12, ст. 1651.

коррупциогенные факторы и административные барьеры при ее проведении»¹.

В то же время заявительный порядок предоставления лицензии не всегда позволяет в полной мере оценить соответствие соискателя. Отмечается, что «несмотря на требование о наличии материально-технической базы, а также специальных условий для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, проверить их Рособрнадзор может лишь после получения лицензии, при проведении проверки»².

Также интерес представляет и то обстоятельство, что в рамках процедуры проведение экспертизы является обязательным этапом. Как следует из действующего Положения о государственной аккредитации³, ее предметом выступает подтверждение соответствия качества образования аккредитационным показателям, однако они не совпадают с лицензионными требованиями, что определяет различие административных процедур аккредитации и лицензирования.

Таким образом, отмена лицензионной экспертизы выглядит сомнительным шагом, способствующим лишь оперативности выдачи лицензии, в то время как приоритетным должно являться обеспечение соответствия условий образовательной деятельности государственным требованиям. В связи с этим представляется целесообразным закрепление в Положении о лицензировании возможности не только документарной, но и выездной оценки.

Итоговое решение компетентного органа должно быть оформлено приказом. Согласно актуальному нормативному регулированию, он включает

¹ Рубанова Н.А. Преимущества и недостатки процедуры лицензирования образовательной деятельности: сравнительно-правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 3 (17): в 2 ч. Ч. I. С. 152.

² Там же.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

в себя такие обязательные реквизиты, как дата, номер, наименование лицензирующего органа, должность и подпись должностного лица, подписавшего приказ.

Результатом следующей стадии – предоставления результата услуги, может выступать предоставление лицензии (временной лицензии); прекращение действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления услуги документах.

Стадия связана с ведением реестра лицензий. Запись в реестре лицензий на осуществление образовательной деятельности по каждому лицензиату содержит сведения о видах образования, подвидах дополнительного образования, а также об адресах мест осуществления образовательной деятельности, мест проведения практики, практической подготовки обучающихся, государственной итоговой аттестации, и иные сведения, предусмотренные нормативными правовыми актами.

За предоставление лицензии или внесение изменений в реестр лицензий уплачивается государственная пошлина. Она не взимается с заявителя в случаях прекращения действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставления сведений о конкретной лицензии; исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги документах.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

1. Структура административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования представлена совокупностью стадий, включающих в себя отдельные этапы: стадия возбуждения лицензионного дела (складывается из обязательных этапов приема заявления и прилагаемых к нему документов; принятия решения об их рассмотрении или возврате; факультативного этапа – приостановления

административной процедуры); стадия рассмотрения лицензионного дела (включает этапы проверки достоверности и полноты сведений, указанных в заявлении и документах; межведомственного информационного взаимодействия; принятия решения о представлении государственной услуги или об отказе в ее представлении); стадия предоставления результата государственной услуги (включает этап внесения записи в реестр лицензий; этап направления уведомления соискателю лицензии или лицензиату).

2. Административный регламент конкретизирует порядок исчисления сроков предоставления государственной услуги по лицензированию, определяя, что максимальный составляет пять рабочих дней, который исчисляется со дня регистрации заявления и прилагаемых к нему документов. Однако в Положении о лицензировании образовательной деятельности указывается на необходимость исчисления сроков со дня приема заявления. В целях обеспечения конкретизации момента начала соответствующей процедуры следует установить, что они подлежат исчислению со дня регистрации заявления.

3. К числу лицензионных требований относится наличие специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья. Предлагается закрепить в Положении о лицензировании образовательной деятельности норму, согласно которой соблюдение данного требования необходимо лишь в случае наличия обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. Необходимо также уточнение специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья посредством закрепления их закрытого перечня. Кроме того, следует установить минимальный уровень требований, которые обеспечивают поступление обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. Они должны касаться возможности посещения образовательной организации, пользования ее инфраструктурой, подачи документов, сдачи вступительных испытаний.

4. В рамках лицензирования образовательной деятельности соискатель предоставляет в лицензирующий орган копии документов, подтверждающих наличие у него на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений в каждом из мест осуществления образовательной деятельности. Адрес мест нахождения имущества, используемого в образовательном процессе, должен быть включен в реестр лицензии. В порядке исключения установлена возможность организации учебного процесса в сетевой форме, однако сетевая форма не охватывает посещение обучающимися объектов культуры, государственных органов и учреждений, организаций культуры и спорта в рамках ознакомления с будущей профессиональной деятельностью. При этом включение адресов мест нахождения соответствующих объектов в лицензию зачастую не представляется возможным. В целях снижения материальных и организационных затрат образовательных организаций следует констатировать необходимость внесения изменений в нормативные акты, предусматривающие исключение требования наличия у соискателя лицензии на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений в каждом из мест осуществления образовательной деятельности.

5. Оценка соответствия соискателя лицензии и лицензиата установленным требованиям проводится в документарной форме, поэтому проверка соблюдения ряда требований Рособрнадзором становится возможной лишь после получения лицензии организацией. В связи с этим представляется целесообразным закрепление в Положении о лицензировании возможности не только документарной, но и выездной оценки в рамках процедуры лицензирования образовательной деятельности.

ГЛАВА 3. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СТАДИЙ ПРОЦЕДУРЫ АККРЕДИТАЦИИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

3.1. Понятие и признаки стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования

Произошедшие в последние годы изменения нормативных правовых актов в сфере государственной аккредитации образовательной деятельности обуславливают необходимость не только исследования ее процессуальных аспектов, но и ее теоретического осмысления.

Как и любая административная процедура, аккредитация складывается из совокупности составляющих ее элементов, однако в науке отсутствует общепринятое понимание структуры процедуры государственной аккредитации в сфере высшего образования.

Согласно одной из позиций, ее процесс следует делить на различные элементы, имеющие определенную взаимосвязь между собой. Так, по мнению П.И. Третьякова, ими «выступают образовательный процесс, деятельность педагогического коллектива, а также экспертов»¹.

Данное понимание структуры аккредитации не учитывает то обстоятельство, что, выступая административной процедурой, она имеет определенную последовательность. Поэтому в рамках настоящего исследования представляется необходимым придерживаться позиции о разделении процедуры аккредитации на совокупность стадий, складывающихся из отдельных этапов.

Процедура аккредитации выступает составной частью административно-процедурного процесса, который является разновидностью

¹ Третьяков П.И. Оперативное управление качеством образования в школе. Теория и практика. Новые технологии. М., 2004.

административного процесса¹. В связи с этим можно предположить, что в рамках выделения ее стадий следует исходить из выработанных наукой представлений о стадиях административного процесса.

Так, Д.Н. Бахрах выделял следующие стадии административного процесса: «анализа ситуации, принятия решения, его исполнения»². Аналогичной точки зрения придерживается А.Ю. Якимов³.

Ряд ученых в структуру административного процесса включают дополнительные стадии.

Например, В.Д. Сорокин отмечал, что «к общим стадиям административного процесса относятся возбуждение производства, рассмотрение дела, принятие решения по нему, исполнение решения, пересмотр соответствующего решения»⁴.

В.А. Лория помимо указанных также выделял стадию обжалования решения⁵. Обозначенная структура также нашла выражение при определении О.С. Беркутовой стадий административных процедур⁶.

Общим признаком указанных точек зрения выступает включение в структуру административного процесса стадии обжалования решения, принятого по результатам административной процедуры, однако это является спорным.

Действительно, рассмотрение жалоб на итоговые акты органов власти и должностных лиц позволяет обеспечить законность административной процедуры, защиту прав ее участников, однако нередко правовой

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 192.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005.

³ См.: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 7–8.

⁴ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2008. С. 237.

⁵ См.: Лория В.А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986. 196 с.

⁶ См.: Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

регламентации порядка рассмотрения соответствующих жалоб посвящены отдельные нормативные правовые акты, а жалобы рассматриваются иными субъектами, не участвующими в реализации административной процедуры, в том числе органами судебной власти.

Для процедуры аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования характерны как общие стадии административного процесса, так и определенная специфика, обусловленная ее целью, в качестве которой выступает оценка соответствия конкретной образовательной программы аккредитационным показателям.

Вопрос о структуре процедуры аккредитации образовательной деятельности был затронут в диссертационном исследовании В.В. Ратникова. По мнению автора, это «самообследование и подготовка отчета о его результатах; возбуждение аккредитационного дела; рассмотрение и принятие решения по нему; исполнение решения по аккредитационному делу»¹. Самообследование рассматривается как «предварительная стадия»².

Согласно ранее действовавшему законодательству, государственной аккредитации предшествовало проведение организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самообследования. Отчет о его результатах прилагался к заявлению о проведении государственной аккредитации³.

Однако в рамках актуального нормативного регулирования вряд ли представляется возможным рассмотрение самообследования в качестве стадии соответствующей процедуры.

Так, п. 49 постановления Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. №

¹ Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 79.

² Там же.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. № 184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» (утратил силу) // СЗ РФ. 2011. № 13, ст. 1772.

3»¹ устанавливает необходимость учета сведений из отчетов организации о самообследовании².

В то же время необходимо учитывать цели данной деятельности, которые определены порядком проведения самообследования³. Согласно позиции государства, ими выступают «обеспечение доступности и открытости информации о деятельности организации; подготовка отчета о результатах самообследования»⁴.

Это соотносится со ст. 29 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), которая возлагает обязанность формировать общедоступные информационные ресурсы⁵. Доступ к ним должен быть обеспечен путем размещения их в сети «Интернет». В частности, обозначенная информация может быть размещена на сайте организации

Согласно Письму Минобрнауки России, «подготовленная аналитическая часть отчета о самообследовании и сформированный отчет с рассчитанными показателями подписываются руководителем образовательной организации и заверяются ее печатью. В дальнейшем соответствующий отчет должен быть представлен в сети Интернет»⁶.

Таким образом, данная деятельность имеет собственную цель, которая состоит в необходимости обеспечения доступности и открытости информации о деятельности организации. Она проводится ежегодно, в отличие от аккредитации, регламентируется не только нормами соответствующего Приказа, но и локальными актами организации. В связи

¹ См.: СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

² См.: Там же.

³ См.: Приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией»

⁴ Там же.

⁵ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

⁶ Письмо Минобрнауки России от 20 марта 2014 г. № АК-634/05 «О проведении самообследования образовательных организаций высшего образования» // Официальные документы в образовании. № 12, апрель, 2014 (приказ, приложение № 1).

с указанными обстоятельствами самообследование не может быть признано стадией процедуры государственной аккредитации.

Деятельность, которая реализуется в рамках прохождения аккредитации негосударственных видов, также не относится к составу стадий рассматриваемой процедуры. Несмотря на то, что сведения об их прохождении должны быть представлены в Рособрнадзор, требуется обратить внимание на следующее.

Так, ст. 96 Закона об образовании связывает прохождение общественной аккредитации с признанием соответствия организации критериям, которые утверждаются не государством, а иными организациями – российскими, иностранными либо международными.

В соответствующей норме не находит выражение указание руководствоваться сугубо аккредитационными показателями, официально утвержденными государством. Напротив, все критерии негосударственной аккредитации, а также правила ее проведения устанавливаются организацией, которая ее проводит. Кроме того, данная организация устанавливает специфические формы и методы оценки, а также права, предоставляемые по ее результатам. Таким образом, обозначенный вид деятельности не основан на нормах административного права, что не позволяет рассматривать его в структуре административной процедуры.

Второй вид рассматривается как «признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших образовательные программы в конкретной организации, отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля»¹. Ее критерии также выходят за рамки аккредитационных показателей.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

Существует позиция, что процедуру государственной аккредитации можно разделить на три этапа. На подготовительном этапе осуществляется сбор комплекта заявочных документов, реализуется процедура самообследования организации. Второй этап заключается в сборе и формировании необходимой документации для аккредитационной экспертизы. На третьем этапе проведения процедуры государственной аккредитации осуществляется приезд непосредственных экспертов по аккредитации и их работа с представленными документами, составление заключения¹.

В то же время стоит отметить, что этап выступает совокупностью процессуальных действий, осуществляемых в рамках стадии. При этом каждая из стадий может состоять из отдельных этапов. Поэтому более терминологически верным представляется разграничение деятельности, связанной с аккредитацией, на стадии, включающие в себя конкретные этапы. Кроме того, соответствующие стадии должны иметь собственные наименования.

Административный регламент² лишь определяет, что в рамках ее предоставления осуществляются следующие административные процедуры: прием заявления и документов; межведомственное информационное взаимодействие; прием заявления и документов и проведение аккредитационной экспертизы; принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги; предоставление ее результата³.

¹ См.: Исмаилова Р.Н., Горюнова С.М., Никифорова В.Н. и др. Моделирование и управление процедурой аккредитации высшего учебного заведения // Вестник технологического университета. 2018. № 7. С. 98–102.

² См.: Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

³ См.: Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере

При этом в зависимости от целей деятельности, связанной с аккредитацией, совокупность нормативно установленных процессуальных действий может иметь различия. Так, согласно п. 438 Административного регламента, предоставление выписки из реестра подразумевает прием заявления; принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги; предоставление результата. Стадия исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре, включает прием заявления; принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги; предоставление результата.

Однако деятельность по аккредитации, сама по себе является административной процедурой, поскольку имеет собственную нормативно закрепленную цель, порядок осуществления и правовые последствия. В связи с этим она не может состоять из отдельных административных процедур.

Кроме того, вряд ли возможно рассмотрение обозначенных в Административном регламенте структурных элементов процедуры как стадий, а именно, остается неясным, какие критерии позволяют объединить прием заявления и документов к рассмотрению и проведение аккредитационной экспертизы в общую стадию.

Определяя структуру рассматриваемой процедуры, следует отметить, что каждая из ее стадий должна обладать собственным целевым назначением. Совокупная цель всех стадий административной процедуры аккредитации в сфере высшего образования состоит в оценке соответствия реализации образовательной программы установленным аккредитационным показателям, однако существуют и промежуточные цели, на достижение которых направлена деятельность субъектов процедуры в рамках ее стадий.

На стадии процедуры аккредитации субъект управления – аккредитационный орган, а также иные участники процедуры совершают ряд

последовательных действий. При этом правовой результат стадии подлежит оформлению в специфическом правовом документе. Он не только фиксирует ее итог, но и имеет юридическое значение для возможности перехода на следующую стадию.

Важно отметить, что совокупность юридически значимых действий участников стадии процедуры аккредитации подлежит осуществлению в определенной логической последовательности и в четко установленных нормами права временных границах.

Указанные признаки также свидетельствуют о том, что стадия процедуры аккредитации обладает относительной самостоятельностью, которая определяет ее характеристику как правового явления, позволяет разграничить стадии между собой.

Основываясь на данных критериях и официальных нормах, ее можно понимать как относительно самостоятельную совокупность процессуальных действий, которые подлежат совершению в сроки и в последовательности, определенной нормативными актами, с целью оценки соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

При этом требуется обозначить следующие обязательные стадии: стадию возбуждения аккредитационного дела, стадию рассмотрения аккредитационного дела и принятия по нему решения, стадию предоставления результата государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования, стадию аккредитационного мониторинга, а также факультативную стадию – стадию исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре.

Так, целью стадии возбуждения выступает решение вопроса о возможности рассмотрения заявления и документов. На данной стадии осуществляется межведомственное информационное взаимодействие.

Регламент¹ установил обязанность Рособрнадзора направить запрос в различные государственные органы для получения сведений, без которых не представляется возможным достижение результата процедуры. Они должны быть направлены в течение одного рабочего дня, который подлежит исчислению со дня регистрации заявления. В свою очередь, результат исполнения запроса не может быть более сорока восьми часов.

На стадии возбуждения заявление и документы подлежат проверке на предмет соответствия нормативно установленной форме, а также с точки зрения полноты и достоверности содержащихся в них сведений. Результатом проверки заявления и документов является прием заявления и документов к рассмотрению, после чего стадия возбуждения завершается.

В течение трех рабочих дней со дня принятия заявления издается акт о проведении аккредитационной экспертизы. Издание его следует признать моментом начала стадии рассмотрения. Это обосновано тем, что экспертиза необходима для определения соответствия качества образования аккредитационным показателям.

Стадия рассмотрения аккредитационного дела – центральная в анализируемой процедуре, поэтому ее результат является определяющим для достижения ее цели.

Результаты аккредитационной экспертизы оформляются заключением экспертной группы и актом о результатах проведенной аккредитационной экспертизы, составленным работником Рособрнадзора, ответственным за рассмотрение заключения.

На основе заключения принимается решение о предоставлении государственной услуги или об отказе в ее предоставлении. Принятием

¹ См.: Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

соответствующего решения стадия рассмотрения аккредитационного дела завершается.

Стадия предоставления результата услуги имеет непосредственную связь с реестром организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Порядок его ведения утвержден постановлением Правительства РФ¹.

После внесения сведений в реестр организации направляется уведомление. Результат государственной услуги организация может также получить посредством обращения к единому portalу или информационной системе Рособнадзора. Факт получения результата предоставления государственной услуги подлежит внесению в реестр.

Согласно Административному регламенту, на этом процедура государственной аккредитации завершается. Однако стоит отметить, что изменения законодательства позволяют сделать вывод о необходимости более широкого ее понимания.

Так, 24 апреля 2023 г. издан совместный Приказ², утверждающий порядок аккредитационного мониторинга. Ему подлежат организации, которые уже имеют аккредитацию. При этом обязательным является наличие обучающихся, прошедших итоговую аттестацию.

Данный акт не закрепляет его цель. Тем не менее ст. 97 Закона об образовании, определяя такие признаки мониторинга, как систематический характер и соответствие стандартам, также рассматривает

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2023 г. № 577 «Об утверждении Правил формирования и ведения государственной информационной системы “Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам” и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2013 г. № 438» (в ред. от 29 декабря 2023 г.) // СЗ РФ. 2023. № 16, ст. 2918; 2024. № 1, ч. 3, ст. 260.

² См.: Приказ Рособнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

его как «наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов»¹.

Законодательство определяет в качестве его предмета «выполнение организациями, осуществляющими образовательную деятельность, аккредитационных показателей»².

Порядок его проведения также установлен постановлением Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (в ред. от 24 марта 2022 г.)³.

Мониторинг проводится с периодичностью не реже одного раза в три года. Это «сбор информации; ее обработка, обобщение и анализ путем сопоставления, систематизации, обобщения и структурирования; подготовка итогового отчета; направление его в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; подготовка рекомендаций по повышению качества образования и направление их в организации; размещение отчета на сайтах Рособнадзора, Министерства просвещения Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации»⁴.

Как справедливо отмечают исследователи, «внесенные нормативные изменения снижают бюрократическую нагрузку на образовательные организации, связанную с подготовкой документов для периодического

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² Там же.

³ См.: СЗ РФ. 2013. № 33, ст. 4378; 2022. № 13, ст. 2110.

⁴ Приказ Рособнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

прохождения государственной аккредитации, а также предусматривают реальный переход к оценке качества образовательных программ»¹.

По мнению И.В. Костериной, «аккредитационный мониторинг – это мера государственного контроля в сфере образования»². В то же время важно отметить, что он не является инструментом государственного контроля (надзора).

Так, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.)³ устанавливает порядок «мониторинга безопасности». Он определен как «сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролирующими лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах, данных из сети «Интернет», иных общедоступных данных, а также данных полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи»⁴.

Нормы о государственном контроле (надзоре) не распространяются на процедуру аккредитационного мониторинга. По его результатам не применяются меры административного принуждения в виде лишения государственной аккредитации, приостановления или аннулирования лицензии на осуществление образовательной деятельности. Данные аккредитационного мониторинга позволяют выработать рекомендации для

¹ *Зернов В.А., Дарда И.В., Жидков А.А.* Аккредитационный мониторинг программ высшего образования: показатели и методика их расчета // Высшее образование сегодня. 2023. № 1. С. 10–18.

² *Костерина И.В.* Аккредитационный мониторинг как инструмент управления качеством образования // Педагогический поиск. 2023. № 7. С. 9.

³ См.: СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8550.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8550.

образовательных организаций, не получивших необходимое количество баллов по тому или иному аккредитационному показателю, а также выявить причины соответствующей ситуации.

Таким образом, аккредитационный мониторинг следует рассматривать в неразрывной связи с анализируемой процедурой. Несмотря на то, что в соответствующем акте он рассматривается в качестве самостоятельной административной процедуры, необходимо отметить, что аккредитационный мониторинг выступает способом обеспечения соответствия качества образования аккредитационным показателям, что и является целью рассматриваемой процедуры. Ему подлежат все организации высшего образования. Таким образом, стадия аккредитационного мониторинга выступает обязательной стадией рассматриваемой административной процедуры.

Факультативная стадия – исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре, осуществляется лишь при наличии соответствующего заявления. Согласно Административному регламенту, в ее рамках реализуются «прием заявления об исправлении допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре; принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги; предоставление результата государственной услуги»¹.

Однако поскольку элементами стадий являются этапы, более корректным выступает рассмотрение обозначенных действий в качестве них, а не отдельных административных процедур. Исправление допущенных опечаток и (или) ошибок не представляется возможным рассматривать и в качестве самостоятельной процедуры, поскольку внесение в реестр

¹ Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

соответствующих исправлений допускается лишь при наличии ранее принятого решения Рособнадзора о государственной аккредитации образовательной деятельности.

Следует отметить, что административная процедура государственной аккредитации также может быть связана с внесением изменений в сведения, включенные в реестр. Необходимость этого может возникнуть ввиду проведения государственной аккредитации в отношении программ, которые не были аккредитованы ранее, при этом содержат сведения, составляющие государственную тайну.

Согласно Административному регламенту, в рамках оказания соответствующего варианта государственной услуги имеют место «прием заявления и документов, межведомственное информационное взаимодействие, прием заявления и документов к рассмотрению и проведение аккредитационной экспертизы, принятие решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги, предоставление ее результата»¹.

Таким образом, перечень процессуальных действий, а следовательно, и стадий, является аналогичным определенному для общего порядка. Это обусловлено и общим правовым результатом различных вариантов оказания услуги. При этом предмет экспертизы в обоих вариантах является аналогичным.

Стоит также отметить, что Административный регламент устанавливает возможность досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу.

¹ Приказ Рособнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

Установлены формы подачи жалобы. Правом на это обладают заинтересованные лица, которые могут подать ее в бумажном виде либо на личном приеме в порядке, предусмотренном гл. 2.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28 декабря 2024 г.)¹. Допускается также подача жалобы в форме электронного документа на официальном сайте Рособрнадзора в сети «Интернет» либо через единый портал.

То обстоятельство, что акты, принятые по результатам процедуры, а также действия (бездействие) должностных лиц могут быть обжалованы, выступает гарантией защиты прав заявителей. Нормативно установленная возможность обжалования необходима для обеспечения законных интересов участников анализируемой административной процедуры. В дальнейшем возможно также судебное обжалование.

Однако стоит отметить, что порядок обжалования не регламентирован актами о государственной аккредитации. Его нормативной регламентации посвящены нормы гл. 2.1 Закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»². Соответствующий законодательный акт устанавливает виды решений, принимаемых по итогам рассмотрения жалобы.

В свою очередь, процедура государственной аккредитации образовательной деятельности направлена на оценку соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы аккредитационным показателям. Установление данного соответствия не является предметом процессуальной деятельности по обжалованию актов Рособрнадзора.

Таким образом, обжалование решений Рособрнадзора, принятых по результатам процедуры государственной аккредитации в сфере высшего

¹ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8531.

² См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8531.

образования, а также действий (бездействия) его должностных лиц, реализуется в рамках отдельного административного производства и имеет собственные правовые результаты. В связи с этим стадия обжалования решения в анализируемой административной процедуре отсутствует.

Подводя итог рассмотрению особенностей стадии процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности, представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Это относительно самостоятельная совокупность процессуальных действий, совершаемых в сроки и в последовательности, определенной нормативными актами, с целью оценки соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

2. Существуют следующие обязательные стадии: стадия возбуждения аккредитационного дела, рассмотрения аккредитационного дела и принятия решения по нему, предоставления результата услуги, аккредитационного мониторинга, а также факультативная – исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре. Выделение стадий необходимо для ее понимания как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей оценку соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

3.2. Виды стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования

Достижение целей рассматриваемой процедуры обеспечивается последовательностью ее стадий, каждая из которых имеет специфические задачи и правовой результат. Изучение их особенностей позволит выявить проблемные моменты и определить пути совершенствования нормативных актов в рассматриваемой сфере.

Процедура государственной аккредитации в сфере высшего образования начинается со стадии возбуждения. Анализ норм Административного регламента¹ свидетельствует о том, что первоначальным этапом стадии выступает прием заявления и прилагаемых к нему документов. В настоящее время они могут быть предоставлены исключительно в электронном виде. Заявление и документы подлежат регистрации на следующий рабочий день, который следует за днем их подачи. При этом не имеет значения, поданы ли они через единый портал или информационную систему Рособрнадзора.

После регистрации заявления и документов следует их проверка на предмет соответствия нормативно установленной форме, а также с точки зрения полноты и достоверности содержащихся в них сведений. Срок проверки заявления и документов составляет два рабочих дня, которые подлежат исчислению со дня их регистрации. Результатом проверки является прием документов к рассмотрению.

В рамках стадии возбуждения следует выделить этап межведомственного информационного взаимодействия. На данном этапе Рособрнадзор обязан направить запросы в уполномоченные органы для получения необходимой информации. Соответствующее направление должно быть реализовано в течение одного рабочего дня после регистрации заявления и документов.

В течение трех рабочих дней с момента приема заявления осуществляется последний этап стадии возбуждения, на котором принимается решение о проведении экспертизы.

¹ См.: Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

Первоначальным этапом является проведение аккредитационной экспертизы. Ее ключевое назначение соответствует общей направленности рассматриваемой процедуры.

С.М. Рукавишников считает, что «основной целью, определяющей суть государственной аккредитации образовательной деятельности, является подтверждение аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям; на это направлена и аккредитационная экспертиза»¹.

Данный этап подразумевает выезд экспертной группы, однако предусмотрена возможность и дистанционной формы в тех ситуациях, когда «деятельность реализуется с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; осуществляется дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации, ее представительством при международной (межгосударственной, межправительственной) организации; российскими организациями за пределами территории Российской Федерации; организациями, созданными в соответствии с международными договорами; иностранными организациями за пределами территории Российской Федерации; осуществляется в условиях режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, действующих на территории субъекта Российской Федерации»². При таком формате экспертной группе должен быть

¹ Рукавишников С.М. О некоторых вопросах правового регулирования аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования // Право и государственность. 2023. № 1. С. 61.

² Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

предоставлен доступ к глобальной сети Интернет и электронной образовательной среде высшего учебного заведения.

В рамках обозначенного этапа эксперты обязаны изучить заявление о государственной аккредитации с приложением к нему, а также документы, материалы и информацию, размещенные в открытом доступе или полученные по запросу экспертной группы; изучить и проанализировать сведения: о самообследовании; анализировать полученные результаты с точки зрения соответствия аккредитационным показателям; предоставлять отчет руководителю экспертной группы в срок, установленный для этого¹.

Именно аккредитационная экспертиза занимает центральное место среди этапов рассматриваемой деятельности, однако в нормативных актах нет ее четкого определения.

Существуют различные точки зрения по вопросу толкования термина «экспертиза». Согласно словарю, это «исследование и интерпретация фактов и обстоятельств, предполагающее использование специальных познаний в той или иной области»².

В толковом словаре экспертиза определяется как «анализ специалистами, пользующимися авторитетом, деятельности объекта, следствий того или иного явления или события, итогов чьей-либо работы или принятия решения, потенциалов воплощения в жизнь проекта»³.

Таким образом, экспертиза предполагает исследование, проводимое лицом, обладающим специальными знаниями в какой-либо области. В то же время данные позиции оставляют открытым вопрос о том, с какой целью осуществляется анализ фактов.

¹ Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

² Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. М., 2011. С. 5412.

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2015. С. 1276.

Несколько иной подход находит выражение в работах ученых, которые рассматривают институт экспертизы в сфере образования.

По мнению В.И. Зверевой, это «совокупность взаимосвязанных процедур, необходимых для приобретения комплексного мнения, выраженного в форме экспертного суждения или оценки об объекте, процессе, явлении»¹.

Достоинством обозначенного определения выступает выявление цели экспертной деятельности – формирование суждения об исследуемом объекте.

Интерес представляет также определение экспертизы, сформулированное А.Н. Тубельским: «процедура, при осуществлении которой обуславливается совпадение того или иного явления установленным нормам, знакомым экспертам»². В его рамках подчеркивается сущность экспертизы как установления соответствия объекта конкретным нормам. Данное определение применимо и к аккредитационной экспертизе в сфере высшего образования.

Как следует из Положения об аккредитации, она направлена на «подтверждение соответствия качества образования по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам установленным аккредитационным показателям»³.

В данном определении значение имеет «качество образования». Это «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или)

¹ Зверева В.И. Диагностика и экспертиза педагогической деятельности аттестуемых учителей: учебное пособие. М., 1998. С. 16.

² Тубельский А.Н. Экспертиза инновационной школы // Инновационное движение в российском школьном образовании. М., 2012. С. 158.

³ Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы»¹.

Аккредитационные показатели также выступают совокупностью требований, которые предъявляются к образовательной деятельности. Само по себе соответствие аккредитационным показателям должно свидетельствовать о ее качестве. В связи с этим нормативная формулировка цели аккредитационной экспертизы выглядит несколько некорректной.

Положительный результат аккредитационной экспертизы означает, что образовательная деятельность соответствует требованиям, предъявляемым к ней государством. Стоит также учитывать, что факт получения государственной аккредитации обуславливает возможность выдачи документов об образовании государственного образца. Позиции судов свидетельствуют о том, что отсутствие государственной аккредитации у образовательной организации может служить основанием для признания оказываемых ею образовательных услуг не соответствующими требованиям к их качеству².

На наш взгляд, следует выразить позицию по поводу сущности экспертизы в сфере образовательной деятельности. Она представляет собой механизм управления качеством образования.

Действительно, государственная аккредитация, неотъемлемой частью которой является аккредитационная экспертиза, рассматривается законодателем как способ регламентации образовательной деятельности.

В свою очередь, соответствующая регламентация, согласно ч. 4 Закона № 273-ФЗ, требуется для установления государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² См.: решение Хангаласского районного суда Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2021 г. № 2-129/2021 2-129/2021~М-74/2021 М-74/2021

Посредством ее также гарантируются условия развития системы образования, защиты прав и интересов участников отношений в данной сфере¹. Аккредитационную экспертизу следует понимать как способ управления качеством образовательной деятельности в целом.

Важно отметить, что аккредитационная экспертиза направлена на оценку качества уже реализуемой программы. Данная позиция находит выражение в судебной практике.

Так, «прохождение государственной аккредитации невозможно до начала реализации образовательной программы, и при проведении аккредитационной экспертизы проверка проводится в отношении периода, соответствующего сроку получения образования по образовательной программе. Она предполагает проведение проверки за предшествующие периоды, в противном случае данная процедура противоречила бы целям проведения государственной аккредитации»².

Таким образом, аккредитационную экспертизу можно представить как специальную процедуру исследования образовательной деятельности по конкретной программе, проводимую компетентными экспертами, обладающими специальными знаниями в области образования, в рамках которой осуществляется сопоставление аккредитационных показателей и образовательной деятельности, что позволяет определить ее качество.

Предметом рассматриваемой экспертизы являются аккредитационные показатели.

Минобрнауки России был издан Приказ № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования».

¹ Статья 4 Закона № 273-ФЗ.

² Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 15 августа 2019 г. № 2-2502/2019 2-2502/2019~М-1244/2019 М-1244/2019

К ним отнесены «средний балл единого государственного экзамена обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата и специалитета, (не применяется для образовательных программ высшего образования – программ магистратуры, ординатуры, ассистентуры-стажировки); средний балл вступительных испытаний (ЕГЭ и дополнительные вступительные испытания обучающихся, принятых по их результатам на обучение по образовательным программам); наличие электронной информационно-образовательной среды; доля научно-педагогических работников, имеющих ученую степень и (или) ученое звание (в том числе богословские ученые степени и звания), и (или) лиц, приравненных к ним, в общем числе работников, реализующих образовательную программу высшего образования; доля работников из числа руководителей и (или) работников организаций, деятельность которых связана с направленностью (профилем) реализуемой образовательной программы (имеющих стаж работы в данной профессиональной области), в общем числе лиц, реализующих образовательную программу высшего образования; доля обучающихся, выполнивших 70% и более заданий диагностической работы, сформированной из фонда оценочных средств организации, осуществляющей образовательную деятельность, по соответствующей образовательной программе высшего образования, в общем количестве обучающихся, выполнявших диагностическую работу; наличие внутренней системы оценки качества образования»¹.

Так, в рамках экспертизы подлежит оценке «средний балл ЕГЭ обучающихся, принятых по его результатам на обучение, а также средний балл вступительных испытаний (ЕГЭ и дополнительные вступительные испытания обучающихся, принятых на обучение)».

¹ Приказ № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования»

Данные показатели не могут быть в полной мере отнесены к показателям качества образования, поскольку зависят от уровня мотивированности обучающихся. Они показывают уровень готовности обучающихся к освоению программы, однако не качество ее реализации в образовательной организации.

На необъективность данного аккредитационного показателя может также оказывать влияние известность высшего учебного заведения. Например, у населения сформировалось устойчивое мнение, что столичные учебные заведения предоставляют более качественное образование, в связи с чем в них может иметь место более жесткий конкурс. Таким образом, предлагается данный аккредитационный показатель исключить из соответствующего перечня.

В числе аккредитационных показателей также закреплено «наличие электронной информационно-образовательной среды».

При этом «значение показателя имеется устанавливается, если организация подтвердила наличие не менее четырех из таких компонентов, как доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, принятый локальный нормативный акт об электронной информационно-образовательной среде, доступ к электронной библиотечной системе, к электронным образовательным ресурсам и (или) профессиональным базам данных в соответствии с содержанием реализуемой образовательной программы, возможность взаимодействия педагогических работников с обучающимися в электронной информационно-образовательной среде, доступ к электронному расписанию, наличие возможности формирования электронного портфолио обучающегося, в том числе сохранения его работ и оценок за эти работы; доступ к учебным планам, рабочим программам дисциплин (модулей), программам практик, электронным учебным изданиям

и электронным образовательным ресурсам, указанным в рабочих программах дисциплин (модулей), программах практик по образовательной программе»¹.

Однако само по себе наличие электронной образовательной среды не может выступать однозначной гарантией качества образования. Нормативно закрепленные признаки электронной образовательной среды свидетельствуют о ее формальном наличии, но имеют лишь косвенное отношение к эффективности образовательного процесса.

Отдельными исследователями предлагается в качестве показателей эффективности электронной образовательной среды высшего учебного заведения рассматривать: увеличение (или снижение) прибыли за счет увеличения (или снижения) оплаты за обучение; снижение затрат на сопровождение учебного процесса за счет электронного документооборота и сокращения расходов; рост количества обучающихся, поскольку снижается влияние их территориальной удаленности; рост производительности, так как за счет совершенствования процессов сдачи, проверки, выдачи работ, выставления оценок большее количество работ может быть проверено в единицу времени и аналогично большее количество студентов может быть обучено в единицу времени².

В то же время анализ данных показателей в рамках аккредитационной экспертизы представляется затруднительным, поэтому необходимо совершенствование применения отдельных из существующих критериев оценки.

Так, критерий взаимодействия педагогических работников с обучающимися может в большей степени отразить качество образования в случае, если он будет дополнен указанием на необходимость обеспечения верификации аккаунта, используемого обучающимся. Возможности сети Интернет связаны не только с удобством дистанционного взаимодействия,

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 19.05.2023.

² См.: Воронов М.П., Часовских В.П. Методика оценки эффективности электронных образовательных систем // Современные наукоемкие технологии. 2022. № 10, ч. 1. С. 121.

но и с анонимностью доступа, что в аспекте образовательного процесса не всегда выступает положительным моментом. Авторизация на порталах высших учебных заведений производится с использованием логина и пароля, однако возможна их передача между обучающимися в целях неправомерной помощи в выполнении заданий.

Решение обозначенной проблемы видится в установлении необходимости интеграции электронной образовательной среды учебных заведений с Федеральной государственной информационной системой. В данном случае авторизация обеспечивается не только с использованием логина и пароля, но и актуального номера мобильного телефона пользователя, что повышает гарантии защиты аккаунта от неправомерного доступа.

На наш взгляд, не является обоснованным подход, закрепленный приказом Минобрнауки России, согласно которому значение показателя «имеется» устанавливается, если организация, осуществляющая образовательную деятельность, подтвердила наличие не менее четырех компонентов, свидетельствующих о наличии электронной образовательной среды.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что наличие возможности взаимодействия педагогических работников с обучающимися может и не подтверждаться, если имеются иные компоненты. Однако обозначенный компонент выступает ключевой составляющей образовательной деятельности. Следует установить необходимость учета наличия всех компонентов электронной образовательной среды.

Таким образом, для обеспечения объективной оценки качества образовательной деятельности в рамках аккредитационной экспертизы требуется внести обозначенные нормативные изменения в Приказ № 409.

Результаты аккредитационной экспертизы закрепляются в отчете. Если будет выявлено несоответствие программы аккредитационным показателям, то в нем должно содержаться описание такого несоответствия, а также указан

конкретный показатель. Копии документов и материалов, подтверждающих выявленные несоответствия, прилагаются к указанному отчету. В последующем он передается руководителю экспертной группы, который на его основе составляет заключение экспертной группы.

Следующий этап стадии связан с рассмотрением заключения.

Так, «после завершения аккредитационной экспертизы в пределах сроков, установленных распорядительным актом Рособрнадзора о ее проведении, руководитель экспертной группы направляет в данный орган посредством информационных систем заключение; отчет об аккредитационной экспертизе; документы и материалы, подтверждающие несоответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность, ее филиале, аккредитационным показателям. В течение пяти рабочих дней со дня получения заключения экспертной группы Рособрнадзор размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет»¹.

В дальнейшем сотрудник Рособрнадзора осуществляет подготовку акта о результатах экспертизы.

Следует отметить, что нормативно закреплена лишь необходимость его составления, однако порядок рассмотрения материалов экспертизы не регламентирован. В Административном регламенте вовсе отсутствует указание на существование обозначенного этапа.

В связи с отсутствием четкого правового регулирования рассмотрение материалов аккредитационной экспертизы может осуществляться в различные сроки в каждом конкретном случае. Данное положение вызывает сомнения с точки зрения обоснованности. Кроме того, стоит учитывать, что не всегда по результатам аккредитационной экспертизы принимается положительное решение. Возможно и назначение повторной

¹ Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

экспертизы при наличии оснований, связанных с нарушением порядка ее проведения.

Для обеспечения права образовательной организации на своевременное получение результата государственной услуги по аккредитации следует ограничить срок рассмотрения материалов экспертизы. Акт о ее результатах должен быть составлен не позднее одного рабочего дня со дня поступления материалов в аккредитационный орган.

При этом данное положение должно сочетаться с нормой, устанавливающей срок направления материалов экспертизы в Рособрнадзор. То обстоятельство, что заключение экспертизы и ее материалы подлежат направлению в Рособрнадзор в пределах сроков, установленных его распорядительным актом, также выглядит необоснованным расширением пределов усмотрения аккредитационного органа. В Положении об аккредитации необходимо указать, что заключение и материалы экспертизы должны быть направлены в Рособрнадзор не позднее одного рабочего дня со дня окончания ее проведения.

Затем следует этап принятия Рособрнадзором решения по результатам административной процедуры. Положение об аккредитации устанавливает возможность принятия трех видов итоговых решений: о государственной аккредитации по заявленным образовательным программам, отказе в ней, об аннулировании результатов аккредитационной экспертизы и назначении повторной экспертизы, если в акте о результатах экспертизы содержится вывод о несоблюдении порядка ее проведения.

Однако стоит отметить, что Административный регламент содержит норму, определяющую, что срок принятия решения о предоставлении (об отказе в предоставлении) государственной услуги составляет четыре рабочих дня со дня получения Рособрнадзором всех сведений, необходимых для принятия решения. При этом отсутствуют уточнения относительно случая назначения повторной аккредитационной экспертизы. Остается неясным, в какой срок должно быть принято решение о ее назначении. Положение

об аккредитации лишь определяет, что «аннулирование результатов аккредитационной экспертизы и ее повторное назначение реализуются в сроки и порядке, которые установлены его разделом III»¹.

В свою очередь, из содержания данного раздела следует, что акт о проведении экспертизы необходимо принять в течение трех рабочих дней со дня приема заявления и документов.

Срок экспертизы составляет до десяти рабочих дней со дня ее начала, указанного в распорядительном акте Рособрнадзора. Однако при назначении дня начала первоначальной экспертизы аккредитационный орган ограничен общими временными пределами, установленными для оказания услуги.

В случае назначения повторной экспертизы орган не вправе выходить за временные рамки, установленные для оказания услуги. Однако для исключения возможности необоснованного затягивания срока рассматриваемой административной процедуры следует установить, что решение об аннулировании результатов экспертизы и повторном ее назначении должно быть принято не позднее одного рабочего дня со дня составления акта о ее результатах.

Кроме того, важно обратить внимание на установленный Положением об аккредитации подход, согласно которому Рособрнадзор принимает итоговое решение, в том числе с участием коллегиального органа.

Однако нормативные акты не устанавливают оснований для участия коллегиального органа в принятии решения. Кроме того, формулировка «в том числе» является некорректной с точки зрения юридической техники, поскольку не вносит необходимой ясности по вопросу о том, требуется ли участие обозначенного органа в принятии решения о аккредитации или об отказе в ней, либо его привлечение выступает правом Рособрнадзора.

¹ Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // СЗ РФ. 2023. № 23, ч. 1, ст. 4134.

Отсутствие подробной регламентации соответствующих вопросов ключевыми актами – Положением об аккредитации и Административным регламентом – является существенным пробелом рассматриваемой процедуры, требующим устранения.

Следующая стадия связана с предоставлением результата услуги. В ее рамках сведения об аккредитации подлежат внесению в реестр, где закреплены организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам.

В день принятия решения в реестр должна быть внесена запись, которая подтверждает наличие аккредитации. Она подлежит заверению усиленной квалифицированной электронной подписью.

При этом в состав реестровой записи включаются сведения о полном наименовании органа, статусе аккредитации, адресе, основном государственном регистрационном номере и идентификационном номере налогоплательщика, аккредитованных образовательных программах, уровнях образования, направлениях подготовки, специальностях, профессиях, областях или видах профессиональной деятельности, а также реквизитах распорядительного акта.

Результат государственной услуги может быть получен образовательной организацией посредством единого портала или информационной системы Рособрнадзора. Срок предоставления соответствующего результата составляет один рабочий день, который подлежит исчислению со дня принятия решения об аккредитации. Факт получения организацией результата предоставления государственной услуги также подлежит внесению в реестр.

При этом стоит обратить внимание на наличие противоречия в сроках предоставления результата услуги, установленных различными нормативными актами.

Так, ч. 21 ст. 92 Закона об образовании¹ определяет необходимость принятия решения в срок, который не должен быть более чем 25 рабочих дней. Соответствующий срок подлежит исчислению со дня приема заявления и документов.

Тем не менее из п. 179 Административного регламента следует, что «максимальный срок предоставления государственной услуги составляет двадцать рабочих дней со дня регистрации заявления и документов»². Регистрация не является тождественной их приему к рассмотрению, поскольку они принимаются после проверки на предмет соответствия установленной форме, требованиям полноты и достоверности содержащихся в них сведений. Данная проверка осуществляется после их регистрации.

Учитывая ориентацию государственной политики на сокращение сроков административных процедур, представляется необходимым установить единый срок в двадцать рабочих дней для предоставления результата государственной услуги, которые подлежат исчислению со дня регистрации заявления и документов.

К обязательным стадиям аккредитации образовательной деятельности также относится аккредитационный мониторинг.

Как следует из Приказа «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования»³, мониторинг составляют «этапы сбора информации;

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

² Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

³ См.: Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения

ее обработки, обобщения и анализа; подготовки отчета о результатах аккредитационного мониторинга; направления его в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; подготовки рекомендаций по повышению качества образования и направления их в организацию; размещения отчета на официальных сайтах Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»¹.

Как и в рамках этапа аккредитационной экспертизы на стадии рассмотрения аккредитационного дела, предметом мониторинга является установление соответствия качества образования определенным показателям. Ряд показателей совпадает с аккредитационными, однако отдельные являются специфическими.

Так, одним из таких выступает доля выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года, следующего за годом выпуска, в общей численности выпускников образовательной организации, обучавшихся по образовательным программам высшего образования.

Закон об образовании определяет качество образования как «комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающую степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого

Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования»

¹ Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования»

осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы»¹.

Исходя из этого можно сделать вывод, что аккредитационные показатели должны быть ориентированы не только на интересы конкретного субъекта – физического лица, обучающегося. В качестве иных субъектов могут выступать работодатели. В данном случае используется критерий доли выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года, следующего за годом выпуска.

Тем не менее представленный показатель весьма абстрактен, поскольку сам по себе факт трудоустройства выпускника не означает его успешной профессиональной деятельности в дальнейшем. Более объективным показателем могло бы выступить наличие сведений об осуществлении выпускником высшего учебного заведения деятельности по профессии, требующей соответствующей специальности, в течение определенного времени, например, в течение года с момента трудоустройства.

Критерий трудоустройства выпускников призван показать их конкурентоспособность, однако на него могут влиять не только субъективные причины, но и объективные, которые могут быть не связаны с качеством полученного образования.

Подобной причиной следует признать перенасыщение рынка труда специалистами отдельной группы, что может иметь место как на региональном, так и на общегосударственном уровне. Особенно остро вопрос трудоустройства стоит перед обучающимися по специальностям в целях работы в отраслях, пострадавших в связи с экономической ситуацией. Например, в условиях минувшей пандемии COVID-19 наибольшие проблемы испытывали отрасли общественного питания,

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

гостиничного бизнеса, туризма, транспорта, культуры и спорта¹. Таким образом, низкий показатель трудоустройства выпускников не всегда свидетельствует о низком качестве образования.

Если говорить об удовлетворенности работодателей уровнем подготовки потенциальных работников, в большей мере о нем может свидетельствовать наличие профессионально-общественной аккредитации, которая основана на анализе подготовки выпускников к осуществлению профессиональной деятельности. В ее пользу свидетельствует независимая оценка знаний, умений и навыков.

Таким образом, профессионально-общественная аккредитация выступает более объективным показателем качества образования. Следует признать обоснованной замену показателя, связанного с трудоустройством выпускников, на показатель наличия профессионально-общественной аккредитации.

Совершенствования требует нормативно установленный подход к показателю «доля обучающихся, успешно завершивших обучение по образовательной программе высшего образования».

Следует согласиться, что «в рамках его анализа необходимо учитывать изменение контингента обучающихся, связанное не только с их отчислением, но и с уходом в академический отпуск и возвращением из него, переводом внутри образовательной организации с одного направления или специальности подготовки на другое, изменением формы обучения и переводом обучающихся между образовательными организациями»².

Особое внимание необходимо уделить вопросу обучения по образовательным программам в рамках сетевого договора. Требования

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» (в ред. от 10 марта 2022 г.)

² Высшее образование сегодня. 2021. № 11. С. 5.

совместного приказа Минобрнауки России и Минпросвещения России¹ устанавливают недопустимость отчисления обучающихся по сетевой образовательной программе из базовой организации, поскольку они также включаются в состав обучающихся организации-участника. Следует признать обоснованным подход авторов, предлагающих учитывать таких обучающихся лишь в базовой организации².

В части такого показателя, как доля обучающихся по договорам о целевом обучении, успешно завершивших обучение по образовательной программе высшего образования в общей численности обучающихся по договорам о целевом обучении по образовательной программе высшего образования, необходимо указать, что Приказ³ не связывает успешное завершение обучения с трудоустройством.

Обоснованным было бы введение такого показателя, как «доля выпускников, выполнивших обязательства по договорам о целевом обучении по соответствующим направлениям подготовки / специальностям высшего образования, от общего количества выпускников, обучавшихся по договорам о целевом обучении». В то же время нельзя не отметить, что их число находится в значительной зависимости от нормативно установленной модели ответственности по договору.

¹ См.: Приказ Минобрнауки России № 882, Минпросвещения России № 391 от 5 августа 2020 г. «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» (вместе с «Порядком организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ») (в ред. от 22 февраля 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.09.2020; 31.03.2023.

² Горячко В.В., Зернов В.А., Дарда И.В. Новые подходы к процедуре государственной аккредитации: аккредитационные показатели – направления совершенствования // Высшее образование сегодня. 2021. № 11. С. 5.

³ См.: Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

Согласно ч. 6 ст. 71.1 Закона об образовании, в настоящее время денежные средства, затраченные на подготовку обучающихся, подлежат возмещению при отказе от выполнения трудовых функций лицом, прошедшим обучение¹. Указанная норма направлена на обеспечение более ответственного подхода обучающихся к выбору будущей профессии. Однако договор о целевом обучении нередко заключается, когда лицо не достигло совершеннолетия и не в полной мере определилось с будущей профессией.

В судебной практике имеют место случаи, когда неисполнение обязательства по договору о целевом обучении состоит в том, что лицо по окончании высшего учебного заведения не отработывает предусмотренного договором количества времени. Например, стороны договора могут прийти к соглашению об обязанности гражданина заключить трудовой договор с организацией и отработать в ней не менее трех лет². Неисполнение данного обязательства не препятствует выполнению показателя аккредитационного мониторинга.

Кроме того, наличие ответственности не отрицает возможности нарушения обязательств другой стороной, поэтому практика подтверждает необходимость наступления ответственности заказчика в случае, если им не исполнено обязательство, предусмотренное договором о целевом обучении, которым установлена обязанность заключения трудового договора³. В то же время остается открытым вопрос о выполнении аккредитационного показателя в случае, если организация или орган, выдавшие целевое направление, отказываются от трудоустройства выпускника.

В связи с указанными обстоятельствами предлагается данный аккредитационный показатель из перечня исключить.

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

² См.: Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 16 января 2024 г. № 2-207/2024 2-207/2024(2-5060/2023;)~М-4247/2023 2-5060/2023

³ См.: Решение Дзержинского районного суда г. Волгограда от 13 декабря 2023 г. № 2-4810/2023 2-4810/2023~М-4178/2023 М-4178/2023

Стадия исправления опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре, является факультативной, поскольку осуществляется лишь по заявлению. Ее результат оформляется уведомлением. Внесение исправлений в реестровую запись должно быть осуществлено не позднее трех дней.

Недостатком регламентации данной стадии выступает отсутствие возможности внесения исправлений в реестр по инициативе Рособнадзора. Поэтому в Административном регламенте следует закрепить норму, согласно которой наличие заявления образовательной организации не является обязательным для начала соответствующей стадии.

Подводя итог, необходимо сделать следующие выводы.

1. Структура административной процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования представлена совокупностью стадий, включающих в себя отдельные этапы:

а) стадия возбуждения аккредитационного дела (складывается из этапов приема заявления и прилагаемых к нему документов, межведомственного информационного взаимодействия, принятия решения о рассмотрении заявления и документов);

б) стадия рассмотрения аккредитационного дела и принятия решения по нему (включает этапы аккредитационной экспертизы, рассмотрения заключения экспертной группы, принятия решения, а также факультативный этап повторной аккредитационной экспертизы);

в) стадия предоставления результата государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности (включает этап внесения записи в реестр, этап направления уведомления о государственной аккредитации);

г) стадия аккредитационного мониторинга (включает этапы сбора информации, ее обработки, обобщения и анализа, подготовки итогового отчета о результатах аккредитационного мониторинга, направления итогового отчета в Министерство науки и высшего образования Российской

Федерации, подготовки рекомендаций по повышению качества образования и направления их в образовательную организацию, размещения отчета в информационно-телекоммуникационной сети);

д) факультативная стадия – стадия исправления допущенных опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам (включает этапы приема заявления, принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении государственной услуги, предоставления результата государственной услуги).

2. Аккредитационная экспертиза представляет собой специальную процедуру исследования образовательной деятельности, проводимую экспертами, обладающими специальными знаниями, в рамках которой осуществляется сопоставление аккредитационных показателей и образовательной деятельности, что позволяет определить ее качество.

3. Необходимо исключить из предмета аккредитационной экспертизы такие показатели, как средний балл ЕГЭ и средний балл вступительных испытаний, поскольку они не могут быть отнесены к показателям качества образовательной деятельности.

В числе аккредитационных показателей также закреплено наличие электронной информационно-образовательной среды. Значение показателя «имеется» устанавливается, если организация подтвердила наличие не менее четырех компонентов, установленных Приказом № 409.

Данный подход позволяет сделать вывод, что наличие возможности взаимодействия педагогических работников с обучающимися может не подтверждаться, если имеются иные компоненты. Однако обозначенный компонент выступает ключевой составляющей образовательной деятельности, в связи с чем следует установить необходимость учета наличия всех компонентов электронной образовательной среды.

Целесообразна интеграция электронной образовательной среды учебных заведений с Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА), поскольку критерий взаимодействия педагогических работников с обучающимися в электронной информационно-образовательной среде может в большей степени отразить качество образования в случае, если он будет дополнен указанием на необходимость обеспечения образовательной организацией верификации аккаунта, используемого обучающимся. Возможности сети Интернет связаны не только с удобством дистанционного взаимодействия, но и с анонимностью доступа, что в аспекте образовательного процесса не всегда выступает положительным моментом.

4. Необходима конкретизация отдельных сроков в рамках этапа аккредитационной экспертизы, что будет способствовать обеспечению права образовательной организации на своевременное получение результата государственной услуги по аккредитации образовательной деятельности. Акт о результатах аккредитационной экспертизы должен быть составлен не позднее одного рабочего дня со дня поступления ее материалов в аккредитационный орган. Срок их направления в Рособрнадзор следует ограничить одним рабочим днем со дня окончания ее проведения.

5. Имеется противоречие в сроках предоставления результата государственной услуги по аккредитации образовательной деятельности, установленных различными нормативными актами. Так, согласно ч. 21 ст. 92 Закона об образовании «принятие аккредитационным органом решения о государственной аккредитации осуществляется в срок, не превышающий двадцати пяти рабочих дней со дня приема заявления о проведении государственной аккредитации и прилагаемых к этому заявлению документов».

Однако административный регламент устанавливает иной максимальный срок, а именно двадцать рабочих дней со дня регистрации заявления и документов. Следует установить единый срок в двадцать

рабочих дней, которые подлежат исчислению со дня регистрации заявления и документов.

6. Целесообразна замена такого показателя аккредитационного мониторинга, как доля выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года, следующего за годом выпуска, в общей численности выпускников образовательной организации, обучавшихся по образовательным программам высшего образования, на показатель профессионально-общественной аккредитации, поскольку она выступает более объективным показателем качества образования и позволяет учесть интересы профессионального сообщества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вышеизложенное позволяет заключить, что правовое регулирование административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования требует совершенствования. Это обусловлено наличием пробелов и противоречий, характеризующих современное состояние законодательства об образовании и принятых для его развития подзаконных нормативных правовых актов.

В связи с этим важной задачей субъектов правотворческой деятельности является оптимизация указанных актов сообразно современным потребностям общества в обеспечении надлежащего качества высшего образования, а также образовательных организаций высшего образования в наличии действенной правовой основы затрагивающих их административных процедур, способствующих улучшению образовательного процесса и одновременно не создающих существенных обременений для их функционирования.

Очевидной является необходимость развития теоретических воззрений о сущности данных административных процедур, поскольку этим определяется их содержательное наполнение, которое может быть отражено в нормативных правовых актах. Аналогичное суждение справедливо и для потребности в их структуризации.

Наличие четко выстроенных научных представлений о стадиях административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования способствует выработке предложений по детализации правил их осуществления, что является средством восполнения пробелов в нормативно-правовом регулировании и устранения практических проблем их организации, сопутствующих реализации Рособрнадзором своих функций и полномочий. Поэтому сформулированные в настоящем исследовании научные положения о стадиях данных административных процедур могут

послужить основой для дальнейших научных исследований в рассматриваемом направлении.

Большое значение для исследованных в данной работе процедур имеют процессуальные сроки для совершения различных действий при осуществлении лицензирования и аккредитации, поскольку они определяют временные пределы, в которые должны укладываться субъекты соответствующих производств, что делает процесс оперативным и обеспечивает наличие достаточного количества времени для реализации их административно-процессуального статуса.

Однако содержание нормативных правовых актов показывает недостаточное внимание к таким срокам, что подразумевает коллизии в способах их исчисления и продолжительности. В частности, это касается сроков предоставления результата государственной услуги по аккредитации образовательной деятельности, которые устанавливаются различными нормативными актами. Поэтому перспективы оптимизации нормативно-правового регулирования данных производств могут быть связаны с приведением соответствующих правил в единообразное состояние.

Содержащиеся в представленной диссертации теоретические построения и основанные на них практико-ориентированные предложения по совершенствованию института административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования не могут рассматриваться как окончательные. Он имеет перспективы дальнейшего совершенствования ввиду намечающегося поворота национальной образовательной политики в сторону суверенного механизма организации и осуществления образовательной деятельности с отходом от практики встраивания в глобализированную систему подготовки кадров, основанную на выделении бакалавриата и магистратуры.

Реализация предложения Президента РФ о введении базового высшего и специализированного высшего образования, вбирающего в себя лучшие советские практики и современный опыт, которая представляется

перспективной и, по всей видимости, неизбежной, одновременно потребует трансформации ряда иных положений законодательства об образовании, в том числе регулирующих административные процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования. В связи с этим сформулированные рекомендации могут быть востребованы для дальнейших исследований.

Рассмотренные процедуры должны соответствовать современным тенденциям цифровизации государственного управления и иных сторон функционирования государства и социума. В этом отношении сформулированные в диссертации выводы выходят за рамки собственно административно-правового регулирования, частично охватывая информационную сферу. В связи с этим важно создание условий для развития образовательными организациями высшего образования электронной образовательной среды и ее компонентов, что является одним из аккредитационных показателей. Однако с точки зрения дальнейших перспектив цифровизации образовательного процесса в вузах требуется интеграция их электронных образовательных сред с ЕСИА. Критерий взаимодействия педагогических работников с обучающимися в электронной информационно-образовательной среде может в большей степени отразить качество образования в случае, если он будет дополнен указанием на необходимость обеспечения образовательной организацией верификации аккаунта, используемого обучающимся. Возможности сети Интернет связаны не только с удобством дистанционного взаимодействия, но и с анонимностью доступа, что в аспекте образовательного процесса не всегда выступает положительным моментом. Такая интеграция в перспективе может рассматриваться не только как средство улучшения электронного взаимодействия педагогических работников и обучающихся, но и в качестве обстоятельства, влияющего на содержание административной процедуры, если она будет определена в виде одного из аккредитационных показателей.

Таким образом, выводы диссертации ориентированы на развитие административно-правовой теории в части организации и осуществления рассмотренных процедур, в том числе за счет формулирования предложений о совершенствовании регламентирующих их норм права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2024. № 33, ч. 1, ст. 4933.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газ. – 2024. – № 297. 28 дек.

4. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 8 августа 2024 г.) СЗ РФ. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2024. – № 33, ч. 1, ст. 34.

5. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2010. – № 31, ст. 4179; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8531.

6. Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» (в ред.

от 21 декабря 2021 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2010. – № 46; 2021. – № 52, ч. 1, ст. 8973.

7. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 8 августа 2024 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 19, ст. 2716; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 34.

8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8567.

9. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (в ред. от 24 июля 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 52, ч.1, ст. 6977; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5792.

10. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2024 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. – № 53, ч. 1, ст. 8550.

11. Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188; 2022. – № 52, ст. 9378.

12. Указ Президента РФ от 5 июля 2021 г. № 405 «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по образовательным программам высшего образования» (в ред. от 1 сентября 2021 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2021. – № 28, ч. 1, ст. 5491; 2021. – № 37, ст. 6482.

13. Постановление Правительства РФ от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (в ред. от 24 марта 2022 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 33, ст. 4378; 2022. – № 13, ст. 2110.

14. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» (в ред. от 10 марта 2022 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 15, ч. 4, ст. 2288; 2020. – № 43, ст. 679.

15. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» (в ред. от 29 декабря 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2021. – № 27, ч. 3, ст. 5385; 2024. – № 1, ч. 3, ст. 260.

16. Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2023 г. № 577 «Об утверждении Правил формирования и ведения государственной информационной системы "Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам" и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2013 г. № 438"» (в ред. от 29 декабря 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2023. – № 16, ст. 2918; 2024. – № 1, ч. 3, ст. 260.

17. Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» [Текст] // СЗ РФ. – 2023. – № 23, ч. 1, ст. 4134.

18. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 12 ноября 1999 г. № 864 «О комплексной оценке деятельности высшего учебного заведения» [Текст] // Бюллетень Минобразования РФ. – 2000. – № 1. С. 44-47.

19. Приказ Минобрнауки России от 2 марта 2006 г. № 44 «Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих

инновационные образовательные программы» (в ред. от 30 января 2007 г.) [Текст] // БНА. – 2007. – № 13. С. 195-200.

20. Приказ Минобрнауки России от 10 декабря 2013 г. № 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию» [Текст] // Рос. газ. – 2014. – № 38. 19 февр.

21. Приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией» [Текст] // Рос. газ. – 2013. – № 151. 12 июля.

22. Приказ Минобрнауки России от 29 мая 2015 г. № 636 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры» (в ред. от 27 мая 2020 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.07.2015; 06.04.2020.

23. Письмо Минобрнауки России от 21 июня 2017 г. № 07-ПГ-МОН-25486 «По вопросу разработки адаптированных образовательных программ» // Вестник образования России. 2017, сентябрь, № 17.

24. ГОСТ ISO/IEC 17011-2018. Межгосударственный стандарт. Оценка соответствия. Требования к органам по аккредитации, аккредитуемым органам по оценке соответствия (введен в действие Приказом Росстандарта от 9 октября 2018 г. № 730-ст). М.: Стандартинформ, 2020.

25. Приказ Минобрнауки России № 882, Минпросвещения России № 391 от 5 августа 2020 г. «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» (вместе с «Порядком организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ») (в ред. от 22 февраля 2023 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.09.2020; 31.03.2023.

26. Письмо Минобрнауки России от 28 февраля 2022 г. № МН-5/339 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по применению аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, утвержденных приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 25 ноября 2021 г. № 1094», утв. Минобрнауки России, Рособрнадзором) // Официальные документы в образовании. 2022. № 17, июнь.

27. Приказ Рособрнадзора от 10 августа 2022 г. № 859 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» (в ред. от 26 сентября 2024 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.12.2022.

28. Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.12.2022; 23.01.2025

29. Приказ Рособрнадзора от 9 марта 2023 г. № 360 «Об утверждении форм заявлений о государственной аккредитации образовательной деятельности, о внесении изменений в сведения, содержащиеся в государственной информационной системе "Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам", о предоставлении временной государственной аккредитации образовательной деятельности и перечня документов, прилагаемых к заявлению о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, к заявлению о внесении изменений в сведения, содержащиеся в государственной информационной системе "Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим

государственную аккредитацию образовательным программам", в отношении ранее не аккредитованных образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и требований к их заполнению и оформлению» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.04.2023.

30. Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 19.05.2023

31. Приказ Рособрнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2023.

32. Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 18.08.2023.

33. Приказ Рособрнадзора от 31 июля 2023 г. № 1470 «Об утверждении порядка аккредитации, привлечения, отбора экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к аккредитационной экспертизе, а также ведения реестра экспертов и экспертных организаций» //

Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.08.2023.

34. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 150.

35. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1996. – № 35, ст. 4135.

36. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 277 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» (утратил силу) // СЗ РФ. – 2009. – № 14, ст. 1661.

37. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» (утратил силу) // СЗ РФ. – 2011. – № 12, ст. 1651.

38. Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. № 184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» (утратил силу) // СЗ РФ. – 2011. – № 13, ст. 1772.

39. Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 29.11.2021.

II. Материалы правоприменительной практики

44. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (в ред. от 24 ноября 2015 г.) [Текст] // Рос. газ. – 2006. – № 297. – 31 дек.; 2015. – № 270. – 30 нояб.

45. Определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 г. по делу № А40-172749/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 23 октября 2017 г. № 305-КГ17-8834 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 января 2018 г. по делу № А40-45350/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Постановление Арбитражного суда г. Москвы от 25 сентября 2018 г. по делу № А40-23383/2018 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 13 декабря 2018 г. по делу № А40-192200/18-148-1516 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Решение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 11 апреля 2019 г. № 2-5003/2018 2-849/2019 2-849/2019(2-5003/2018;)-М-4049/2018 М-4049/2018 по делу № 2-5003/2018 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 15 августа 2019 г. № 2-2502/2019 2-2502/2019~М-1244/2019 М-1244/2019 по делу № 2-2502/2019 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Постановление Верховного Суда РФ от 5 ноября 2020 г. по делу № 80-АД20-4 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 апреля 2021 г. по делу № А56-36035/2020 [Электронный ресурс] //

Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2021 г. № 78-КГ21-19-К3 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Решение Хангаласского районного суда Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2021 г. № 2-129/2021 2-129/2021~М-74/2021 М-74/2021 по делу № 2-129/2021 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Решение Дзержинского районного суда г. Волгограда от 13 декабря 2023 г. № 2-4810/2023 2-4810/2023~М-4178/2023 М-4178/2023 по делу № 2-4810/2023 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 16 января 2024 г. № 2-207/2024 2-207/2024(2-5060/2023;)~М-4247/2023 2-5060/2023 М-4247/2023 по делу № 2-207/2024 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

III. Научная и специальная литература

3.1. Монографии, учебная и справочная литература

59. Административное право России. Особенная часть: учебник для вузов [Текст] / отв. ред. Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997. – 330 с.

60. Административное право Российской Федерации: учебник [Текст] / А.П. Алехин, А.Н. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – 680 с.

61. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров [Текст] / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

62. Алексеев, С.С. Общая теория права: учебник. В 2-х т. [Текст] / С.С. Алексеев. – Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
63. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации [Текст] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 1996. – 640 с.
64. Алимов, Г.Т. Контроль и надзор в сфере образования: монография [Текст] / Г.Т. Алимов, Н.М. Ладнушкина, Д.А. Пашенцев, С.И. Фёклин. – М.: Книгодел, 2020. – 184 с.
65. Багандов, А.Б. Лицензирование юридических лиц: монография [Текст] / А.Б. Багандов. – М.: Медпрактика, 2000. – 128 с.
66. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник [Текст] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
67. Горшенев, В.М. Контроль как правовая форма деятельности: монография [Текст] / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
68. Зверева, В.И. Диагностика и экспертиза педагогической деятельности аттестуемых учителей: учебное пособие [Текст] / В.И. Зверева. – М.: УЦ «Перспектива», 1998. 108 с.
69. Зырянов, С.М. Государственный контроль (надзор): монография [Текст] / С.М. Зырянов. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2023. – 232 с.
70. Каплунов, А.И. Понятие и система административно-процессуального права // Административно-процессуальное право: Учебник для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников внутренних дел Российской Федерации [Текст] / А.И. Каплунов. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 34–52.

71. Кванина, В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: монография [Текст] / В.В. Кванина. – М.: Готика, 2005. – 432 с.
72. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права: монография [Текст] / Ю.М. Козлов – М.: Изд-во Моск. ун-та., 1967. – 160 с.
73. Котюргин, С.И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции: лекция [Текст] / С.И. Котюргин, Омск, 1973. 73 с.
74. Конин, Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций [Текст] / Н.М. Конин. – М.: Юристъ, 2004. – 559 с.
75. Кононов, П.И. Административное право. Общая часть: курс лекций [Текст] / П.И. Кононов. – Киров: Вятка, 2002. – 416 с.
76. Круглова, Н.Ю. Хозяйственное право: учебник [Текст] / Н.Ю. Круглова. – М.: Русская Деловая Литература, 1997. – 608 с.
77. Куклин, В. Аккредитация в российской системе высшего образования: варианты реформирования: материалы НИР по государственному заказу [Текст] / В. Куклин. – М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2019. – № 4. – 69 с.
78. Кулапов, В.Л. Теория государства и права: учебник / В.Л. Кулапов. – М.: Норма, 2011. – 383 с.
79. Лебедев, К.К. Предпринимательское и коммерческое право: системные аспекты (предпринимательское и коммерческое право в системе права и законодательства, системе юридических наук и учебных дисциплин): монография [Текст] / К.К. Лебедев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 318 с.
80. Лория, В.А. Административный процесс и его кодификация: монография [Текст] / В.А. Лория. – Тбилиси: Изд-во Тбилисского ун-та, 1986. – 196 с.

81. Лупинская, П.А. Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и форма: монография [Текст] / П.А. Лупинская. – М.: Юрид. лит., 1976. – 168 с.
82. Малько, А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учебно-методическое пособие [Текст] / А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 272 с.
83. Манохин, В.М. Органы советского государственного управления: монография [Текст] / В.М. Манохин. – Саратов: Изд-во Саратов ун-та, 1962. – 162 с.
84. Масленников, М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: монография [Текст] / М.Я. Масленников. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. 208 с.
85. Махина, С.Н. Глава 15 «Разрешительная система в Российской Федерации» // Общее административное право: учебник [Текст] / С.Н. Махина. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
86. Овсянко, Д.М. Административное право: учеб. пособ. [Текст] / Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
87. Осинцев, Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: монография [Текст] / Д.В. Осинцев. – Екатеринбург: Изд-во УрПОА, 1999. – 372 с.
88. Панова, И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: монография [Текст] / И.В. Панова. – Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. – 452 с.
89. Ратников, В.В. Аккредитация высших учебных заведений: теоретико-правовое исследование: монография [Текст] / В.В. Ратников, В.И. Майоров. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 138 с.
90. Рукавишников, С.М. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: монография [Текст] / С.М. Рукавишников. – Саратов: Научная книга, 2024. – 207 с.

91. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР: монография [Текст] / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 108 с.
92. Сорокин, В.Д. Советское административно-процессуальное право: учеб.-метод. пособие. [Текст] / В.Д. Сорокин. – Л.: Изд-во Ленинградского ун.-та, – 1976. – 55 с.
93. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: монография [Текст] / В.Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та, 2002. – 474 с.
94. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право: учебник [Текст] / В.Д. Сорокин. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004. – 540 с.
95. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право: учебник [Текст] / В.Д. Сорокин. – 2-е изд. перераб. и доп. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. – 596 с.
96. Теория государства и права: курс лекций под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько [Текст]. – М.: Юристъ, 2004. – 767 с.
97. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – [Текст]. – Харьков: Вища шк. изд-во при Харьк. ун-те, 1985. – 192 с.
98. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: монография [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 652 с.
99. Третьяков, П.И. Оперативное управление качеством образования в школе. Теория и практика. Новые технологии: монография [Текст] / П.И. Третьяков. – М.: Скрипторий, 2004. – 568 с.

3.2. Статьи в научных журналах и иных изданиях

100. Аврутин, Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 102–112.
101. Барциц, И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур [Текст] / И.Н. Барциц // Государство и право. – 2008. – № 3. С. 5–11.

102. Бессарабов, В.Г. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о высшем образовании [Текст] / В.Г. Бессарабов, Т.В. Ашиткова // Законность. – 2016. – № 10. – С. 13–18.
103. Бутенко, Ю.В. Государственная аккредитация в системе оценки эффективности качества вузов [Текст] / Ю.В. Бутенко // Вестник ВолГУ. 2011–2012. – Сер. 6. – Вып. 13. – С. 55–61.
104. Воронов, А.В. Некоторые проблемы лицензирования [Текст] / А.В. Воронов, И.Н. Трофименко // Юридический мир. – 1998. – № 12. – С. 29–38.
105. Воронов, М.П. Методика оценки эффективности электронных образовательных систем [Текст] / М.П. Воронов, В.П. Часовских // Современные наукоемкие технологии. – 2022. № 10, ч. 1. – С. 120–124.
106. Гущин, А.В. Лицензирование как институт административного права [Текст] / А.В. Гущин // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 2–5.
107. Дарда, И.В. Нормативно-правовое регулирование в сфере высшего образования: проблемы и решения [Текст] / И.В. Дарда // Высшее образование сегодня. – 2020. – № 5. – С. 10–17.
108. Дехтярь, И.Н. Понятие и сущность административного процесса [Текст] / И.Н. Дехтярь // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 6. – С. 85–89.
109. Демин, А.А. Проблемы методов правового регулирования [Текст] / А.А. Демин // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: сб. ст. – М., 2004. – С. 104–127.
110. Дружинин, А.В. Аккредитационный мониторинг как инструмент оценки соответствия образовательных программ высшего образования аккредитационным показателям [Текст] / А.В. Дружинин // Юридические исследования. – 2022. – № 12. – С. 32–43.

111. Евдокимов, С.Ю. Аккредитация как система оценки качества образовательной деятельности [Текст] / С.Ю. Евдокимов // Мир науки. – 2017. – № 4. – С. 39–45.

112. Елисейкин, П.Ф. Подведомственность юридических дел [Текст] / П.Ф. Елисейкин, Ю.К. Осипов // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 130–133.

113. Зернов, В.А. Аккредитационный мониторинг программ высшего образования: показатели и методика их расчета [Текст] / В.А. Зернов, И.В. Дарда, А.А. Жидков // Высшее образование сегодня. – 2023. – № 1. – С. 10–18.

114. Зубарев, С.М. Административное принуждение как критерий разграничения контроля, квазиконтроля и административного надзора [Текст] / С.М. Зубарев // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: сб. науч. тр. по матер. VI Всерос. науч.-практ. конф. (Нижний Новгород, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 1 июля 2021 г.). – Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 22–30.

115. Зюзин, В.А. От административных процедур к административной процедуре [Текст] / В.А. Зюзин // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова. – Новосибирск: АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК», 2018. С. 38–46.

116. Иванов, А.Г. Профессионально-общественная аккредитация и оценка качества высшего образования в России [Текст] / А.Г. Иванов, К. Сайед, И.В. Березовский // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. Всероссийская конференция. – СПб: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего образования «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», 2015. С. 213–216.

117. Исмаилова, Р.Н. Моделирование и управление процедурой аккредитации высшего учебного заведения [Текст] / Р.Н. Исмаилова, С.М. Горюнова, В.Н. Никифорова, В.Ф. Сопин // Вестник технологического университета. – 2018. – № 7. – С. 98–102.

118. Китрова, Е.В. Нормативно-правовое регулирование контроля качества образования в образовательных учреждениях высшего образования [Текст] / Е.В. Китрова // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сб. науч. тр. по матер. IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 11–12 октября 2018 г.). Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2018. – С. 85–87.

119. Кнутов, А.В. Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история и современное состояние [Текст] / А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 73–97.

120. Конин, Н.М. К вопросу о понятии и содержании государственного управления [Текст] / Н.М. Конин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 2. – С. 159–163.

121. Кононов, П.И. Современные проблемы понимания административного процесса [Текст] / П.И. Кононов // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8. – С. 62–68.

122. Костерина, И.В. Аккредитационный мониторинг как инструмент управления качеством образования [Текст] / И.В. Костерина // Педагогический поиск. – 2023. – № 7. – С. 8–11.

123. Куликова, Т.Б. Проблематика процедур лицензионного контроля в сфере образования [Текст] / Т.Б. Куликова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5. – С. 222–226.

124. Куров, С.В. Защита прав граждан при лицензировании образовательных учреждений [Текст] / С.В. Куров // Право и образование. – 2004. – № 2. – С. 44–60.

125. Майоров, В.И. Институт лицензирования в сфере высшего образования: размышления на основе трудов Демьяна Николаевича Бахраха [Текст] / В.И. Майоров, О.В. Гречкина // Административное право и процесс. – 2012. – № 10. – С. 14–17.

126. Масленников, М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития [Текст] / М.Я. Масленников // Административный процесс: теория и практика. – М. – 2008. – С. 56–77.

127. Мартынов, А.В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения (Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г.). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 700–712.

128. Назинцева, А.Ю. О некоторых проблемах осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования на основании риск-ориентированного подхода [Текст] / А.Ю. Назинцева // Вопросы российского и международного права. – 2022. – Т. 12. – № 1. – С. 407–412.

129. Назинцева, А.Ю. Понятие административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования [Текст] / А.Ю. Назинцева // Аграрная наука и образование: проблемы и перспективы: сб. ст. нац. науч.-практ. конф. (Саратов, 28 марта–1 апреля 2022 г.). – Саратов: ООО «Центр социальных агроинноваций СГАУ, 2022. – С. 265–268.

130. Никулина, Т.В. Показатели эффективности образовательной деятельности с применением электронного обучения в рамках

государственной аккредитации [Текст] / Т.В. Никулина // Педагогическое образование в России. – 2015. – № 7. – С. 106–111.

131. Новоселов, В.И. Граждане как субъекты советского административного права [Текст] / В.И. Новоселов // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск: Изд-во Свердловского юридического института, 1985. – С. 26–36.

132. Ожиганова, М.В. Лицензирование как способ государственной регламентации образовательной деятельности [Текст] / М.В. Ожиганова // Право и образование. 2017. – № 11. – С. 14–23.

133. Песегова, Е.В. Правовой анализ процедуры лицензирования образовательной деятельности [Текст] / Е.В. Песегова // Право и образование. – 2007. – № 10. – С. 26–30.

134. Романенко, Н.С. Стадии юридического процесса и стадии применения права: соотношение понятий [Текст] / Н.С. Романенко // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран: матер. IX Междунар. науч.-практ. конф. – Т. 2 / отв. ред. А.М. Бычкова, С.И. Суслова (Иркутск, 16 октября 2020 г.). – Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2020. – С. 34–38.

135. Ростовский Р.В. Место отрасли образования в системе народно-хозяйственного комплекса [Текст] / Р.В. Ростовский // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2013. – № 2 (93). – С. 153–157.

136. Ростокинский, А.В. Актуальные проблемы правового регулирования лицензионных требований в сфере образования [Текст] / А.В. Ростокинский, Р.С. Данелян, И.Р. Шидула // Образование и право. – 2020. – № 3. – С. 245–251.

137. Рубанова, Н.А. Преимущества и недостатки процедуры лицензирования образовательной деятельности: сравнительно-правовой анализ [Текст] / Н.А. Рубанова // Исторические, философские, политические

и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 3 (17), Ч. I. – С. 151–153.

138. Рукавишников, С.М. Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования [Текст] / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6. – С. 120–125.

139. Рукавишников, С.М. О некоторых вопросах правового регулирования аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования [Текст] / С.М. Рукавишников // Право и государственность. – 2023. – № 1. – С. 60–66.

140. Рукавишников, С.М. Понятие лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования [Текст] / С.М. Рукавишников // Вестник Воронеж. гос. ун-та. – Серия: Право. – 2023. – № 3. – С. 200–203.

141. Рукавишников, С.М. Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования [Текст] / С.М. Рукавишников // Известия Саратовского университета. Новая серия. – Серия: Экономика. Управление. Право. – 2023. – № 1. – С. 96–105.

142. Сафронова, О.В. Гарантии качества образования: государственная versus профессионально-общественная аккредитация / [Текст] / О.В. Сафронова // Инновационные методы обучения в высшей школе : сб. ст. по итогам метод. конф. ННГУ. Н. Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2016. С. 207–210.

143. Соколов, А.Ю. О совершенствовании правового регулирования прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры [Текст] / А.Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 4. – С. 32–39.

144. Спектор, Е.И. Правовые иллюзии и реалии Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Текст] / Е.И. Спектор // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 22–25.

145. Старилов, Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: «управленческая» концепция и её значение для науки административного права [Текст] / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 16–21.

146. Старилов, Ю.Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности [Текст] / Ю.Н. Старилов // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сб. ст. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д.Г. Фильченко. М.: Инфотропик Медиа, 2020. С. 96–124.

147. Стахов, А.И. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения [Текст] / А.И. Стахов, И.А. Нестеренко // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 37–42.

148. Тубельский, А.Н. Экспертиза инновационной школы: [Текст] / А.Н. Тубельский // Инновационное движение в российском школьном образовании: монография. – М.: Парсифаль, 2012. – С. 158–179.

149. Чаннов, С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности [Текст] / С.Е. Чаннов // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2016. – №. 2. – С. 178–183.

150. Черкасов, К.В. Образовательная деятельность в современной России: к вопросу о правовых барьерах и ограничениях [Текст] / К.В. Черкасов, Е.Б. Лапина // Вестник Том. гос. ун-та. – 2018. – № 431. – С. 215–221.

151. Якимов, А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство [Текст] / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 7–8.

152. Янкевич, С.В. Государственная аккредитация университетов: конфликт заявленных и фактических целей [Текст] / С.В. Янкевич,

Н.В. Княгинина, В.В. Воробьев // Образовательная политика. – 2019. – № 1. – С. 76–86.

153. Ястребов, О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям [Текст] / О.А. Ястребов // Вестник Моск. ун-та. – Серия 11: Право. – 2016. – № 5. – С. 31–39.

3.3. Диссертации и авторефераты диссертаций

154. Багандов, А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / А.Б. Багандов. – Ростов н/Д, 2007. – 42 с.

155. Барабанова, С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / С.В. Барабанова. – М., 2009. – 448 с.

156. Беркутова, О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / О.С. Беркутова. – М., 2005. – 221 с.

157. Давыдов, К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / К.В. Давыдов. – Н.Новгород, 2020. – 655 с.

158. Дегтярева, Е.А. Административные процедуры: автореф. дис ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.А. Дегтярева. – Ростов н/Д, 2007. – 26 с.

159. Джамирзе, Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Б.Ю. Джамирзе. – Саратов, 2018. – 202 с.

160. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.А. Зюзин. – М., 2007. – 592 с.

161. Евтихийев, И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / И.И. Евтихийев. – М., 1948. – 488 с.
162. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / А.И. Каплунов. – М., 2005. – 498 с.
163. Каплюк, М.А. Административно-правовой статус федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.А. Каплюк. – Ростов н/Д, 2007. – 203 с.
164. Кирилловых, А.А. Высшее учебное заведение как субъект административного права: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Кирилловых. – Челябинск, 2013. – 251 с.
165. Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... юрид. наук [Текст] / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.
166. Мельничук, Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Г.В. Мельничук. – М., 2007. – 224 с.
167. Повный, Д.А. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.А. Повный. – Челябинск, 2011. – 203 с.
168. Ратников, В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Ратников. – Челябинск, 2012. – 23 с.
169. Ратников, В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: дис. канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Ратников. – Челябинск, 2012. – 172 с.
170. Рубанова, Н.А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального

образования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.А. Рубанова. – Челябинск, 2013. – 222 с.

171. Щербак, Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.Н. Щербак. – М., 2011. – 405 с.

3.4. Словари

172. Большой юридический словарь [Текст]. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. А.Я. Сухаревой. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с.

173. Латинско-русский словарь в 2 ч. [Текст]. – Ч. 1. От А до М / О.А. Петрученко. – М.: Юрайт, 2021. – 410 с.

174. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений [Текст] / под общ. ред. Л.И. Скворцова. – М.: Мир и образование, 2020. – 736 с.

175. Словарь иностранных слов [Текст]. 10-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1983. – 607 с.

176. Социологический энциклопедический словарь [Текст] / ред.-коорд. Г.В. Осипов. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 1998. – 488 с.

177. Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. И.Е. Андреевского. – СПб.: Ф.А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907. – Т. 40. – 468 с.

IV. Электронные ресурсы

204. Аналитический отчет по итогам проведения аккредитационного мониторинга системы образования [Электронный ресурс] – URL: <https://nica.ru/Contents/Item/Display/5561> (дата обращения: 20.01.2025).

205. Доклад о лицензировании отдельных видов деятельности за 2023 год [Электронный ресурс]. – URL: <https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2024/06/doklad-po-liczenzirovaniyu-subekty.docx> (дата обращения: 07.07.2024).

206. Прокуратура инициировала расследование факта предоставления образовательных услуг керченским филиалом одного из вузов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Прокуратуры Республики Крым. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_91/mass-media/news/archive?item=42814848 (дата обращения: 20.05.2022).

207. Руководитель Рособрнадзора назвал ключевые вопросы совершенствования системы лицензирования и аккредитации вузов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Рособрнадзора. – URL: <https://obrnadzor.gov.ru/news/rukovoditel-rosobrnadzora-nazval-klyuchevye-voprosy-sovershenstvovaniya-sistemy-liczenzirovaniya-i-akkreditaczii-vuzov/> (дата обращения: 20.01.2025).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект Федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации»

1. Внести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» следующие изменения:

а) статью 1 дополнить пунктами 37–38 следующего содержания:

«37. Лицензирование образовательной деятельности – порядок деятельности органов, указанных в части 2 статьи 3 настоящего Федерального закона, направленной на оценку соответствия соискателя лицензии на осуществление образовательной деятельности лицензионным требованиям и принятие решения о предоставлении лицензии (временной лицензии) или об отказе в ее предоставлении, а также принятие решения о прекращении действия лицензии по заявлению лицензиата; предоставление сведений о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги по лицензированию документах.

38. Лицензия на право осуществления образовательной деятельности – специальное разрешение, подтверждающее право на осуществление образовательной деятельности по образовательным программам, которое подтверждается записью в реестре лицензий и подлежит выдаче лицензирующим органом по результатам объективной и всесторонней оценки возможности осуществлять такую деятельность на основании ее соответствия лицензионным требованиям и условиям».

б) в статье 79 часть 10 изложить в следующей редакции:

«10. Профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования, а также

организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, должны быть созданы специальные условия для получения образования, которые обеспечивают поступление в организацию обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и касаются возможности посещения образовательной организации, пользования ее инфраструктурой, подачи документов, сдачи вступительных испытаний. Разработка адаптированной образовательной программы требуется при наличии в образовательной организации обучающихся с ограниченными возможностями здоровья».

в) в статье 92 часть 21 изложить в следующей редакции:

«21. Принятие аккредитационным органом решения о государственной аккредитации осуществляется в срок, не превышающий двадцати пяти рабочих дней со дня приема заявления о проведении государственной аккредитации и прилагаемых к этому заявлению документов, при условии соответствия этих заявления и документов требованиям части 9 настоящей статьи».

г) в статье 96 часть 6 изложить в следующей редакции:

«6. Порядок проведения профессионально-общественной аккредитации основных профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения и (или) дополнительных профессиональных программ, в том числе формы и методы оценки этих образовательных программ при ее проведении, правила обращения организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в организацию, проводящую указанную аккредитацию, с целью ее получения, срок, на который аккредитуются такие образовательные программы, основания лишения организаций, осуществляющих образовательную деятельность, профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, устанавливаются организацией, которая проводит указанную аккредитацию»;

2. Внести в постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» следующие изменения:

а) в пункте 18 абзац второй изложить в следующей редакции:

«В срок, не превышающий 5 рабочих дней со дня регистрации заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в указанных заявлении и документах сведений, в том числе оценку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, в порядке, установленном Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», и принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии».

б) в пункте 10 текст «реквизиты документов, подтверждающих наличие у соискателя лицензии на право собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений в каждом из мест осуществления образовательной деятельности» исключить;

3. Внести в постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» следующие изменения:

а) пункт 34 изложить в следующей редакции:

«34. Не позднее одного рабочего дня со дня завершения аккредитационной экспертизы руководитель экспертной группы направляет в аккредитационные органы посредством информационных систем аккредитационных органов следующие документы, содержащие сведения о проведенной аккредитационной экспертизе:».

б) в пункте 52 абзац первый изложить в следующей редакции:

«Работник аккредитационного органа, ответственный за рассмотрение заключения экспертной группы, по результатам рассмотрения указанного заключения не позднее одного рабочего дня со дня поступления заключения в аккредитационный орган составляет акт о результатах проведенной аккредитационной экспертизы, содержащий следующие выводы:».

в) в пункте 53 абзац четвертый изложить в следующей редакции:

«Аннулирование результатов аккредитационной экспертизы и назначение повторной аккредитационной экспертизы не позднее одного рабочего дня со дня составления акта о результатах аккредитационной экспертизы, в случае наличия в акте о результатах проведенной аккредитационной экспертизы вывода о несоблюдении порядка проведения аккредитационной экспертизы».

г) абзац пятый пункта 53 изложить в следующей редакции:

«Указанные в абзацах втором – четвертом настоящего пункта решения принимаются с участием коллегиального органа аккредитационного органа (далее – коллегиальный орган)».

4. Внести в приказ Росособнадзора № 660, Минпросвещения России № 306, Минобрнауки России № 448 от 24 апреля 2023 г. «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» следующие изменения:

а) в таблице «Показатели аккредитационного мониторинга системы образования по образовательным программам высшего образования (далее соответственно – показатели мониторинга, аккредитационный мониторинг)» показатель 8 «Доля выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года, следующего за годом выпуска, в общей численности

выпускников образовательной организации, обучавшихся по образовательным программам высшего образования» заменить на показатель «Наличие профессионально-общественной аккредитации образовательной программы».

б) показатель «Доля обучающихся по договорам о целевом обучении, успешно завершивших обучение по образовательной программе высшего образования, в общей численности обучающихся по договорам о целевом обучении по образовательной программе высшего образования» исключить.

5. Внести в приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» следующие изменения:

пункты 91, 140, 189, 262, 312, 361, 408 изложить в следующей редакции:

«Непредставление либо несвоевременное представление федеральным органом исполнительной власти, публично-правовой компанией «Роскадастр», в которые направлены межведомственные запросы, ответа не может являться основанием для отказа в предоставлении государственной услуги. В случае непредставления сведений при межведомственном информационном взаимодействии в течение сорока восьми часов с момента направления межведомственного запроса срок оказания государственной услуги приостанавливается на срок не более чем три рабочих дня».

6. Внести в приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки

государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» следующие изменения:

а) пункт 15 изложить в следующей редакции:

«15. Для исправления опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре, организация представляет в Рособрнадзор заявление об исправлении опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре, составленное согласно приложению № 3 к Административному регламенту. Исправление опечаток и (или) ошибок в сведениях, содержащихся в реестре, может также осуществляться без наличия заявления образовательной организации».

7. Внести в приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» следующие изменения:

а) показатель «Средний балл Единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ) обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата и специалитета» исключить;

б) показатель «Средний балл вступительных испытаний (ЕГЭ и дополнительные вступительные испытания (далее – ДВИ) обучающихся, принятых по их результатам на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата и специалитета» исключить;

в) абзац первый методики расчета аккредитационного показателя «Наличие электронной информационно-образовательной среды» изложить в следующей редакции: «Значение показателя АП2 "имеется"

устанавливается, если организация, осуществляющая образовательную деятельность, подтвердила наличие следующих компонентов:»;

г) методику расчета аккредитационного показателя «Наличие электронной информационно-образовательной среды» дополнить пунктом 9: обеспечение верификации аккаунта, используемого обучающимся, посредством интеграции электронной образовательной среды образовательной организации с Федеральной государственной информационной системой «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».