На правах рукописи

Краснощеков Александр Алексеевич

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И АККРЕДИТАЦИИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2025

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор

Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Гречкина Ольга Владимировна**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
профессор кафедры административного и информационного права

Джамирзе Бэла Юнусовна
кандидат юридических наук,
ФГБОУ ВО «Майкопский государственный технологический университет», доцент кафедры административного и уголовного права

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования **«Воронежский государственный университет»**

Защита состоится 27 июня 2025 года в 13.00 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 1, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/15-04-2025-1d.pdf).

Автореферат разослан «___» мая 2025 г.

Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат юридических наук, доцент **В.В. Ныркова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Развитие высшего образования является одним из приоритетов государственного управления, поскольку от его надлежащей организации зависит объем подготовки высококвалифицированных кадров для публичной и частной сферы, что определяет эффективное функционирование общества в целом. В таких условиях актуализируется вопрос качества образовательной деятельности, которое обеспечивается за счет осуществления различных административных процедур, особое место среди которых занимают лицензирование и аккредитация, образующие в комплексе двуступенчатый механизм его оценивания.

Современные вызовы, стоящие перед государством, прежде всего международные, обусловливают необходимость перманентного совершенствования подходов к организации высшего образования, в том числе к обеспечению его качества. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. В.В. Путин отметил, что «здесь также 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 лицензирования и государственной аккредитации при условии, что это не ухудшит состояния системы образования[2].

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

[1] Рос. газета. 2023. 22 февр.

[2] См.: 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).

образовании в Российской Федерации»[1]. 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.

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 1104 вузов, что составило 98,2% от их общего количества, а полученные результаты отразили ряд недостатков в их деятельности, определяющих их неполное соответствие установленным требованиям[2]. Указанное обстоятельство обусловливает необходимость дальнейшей работы по совершенствованию соответствующих правовых норм.

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

Степень научной разработанности проблемы. Содержание юридической литературы показывает значительную степень востребованности затронутой тематики, в том числе в контексте осуществления контрольно-надзорной деятельности и обеспечения его качества. Указанные вопросы были изучены в научных публикациях таких

---

[1] СЗ РФ. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8567.

[2] См.: Аналитический отчет по итогам проведения аккредитационного мониторинга системы образования по основным профессиональным образовательным программам высшего образования // Официальный сайт ФГБУ «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования». URL: https://nica.ru/Contents/Item/Display/5561 (дата обращения: 20.01.2025).

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

Проблематика административно-правового регулирования в сфере высшего образования нашла выражение в диссертациях на соискание ученой степени доктора наук. С.В. Барабанова акцентирует внимание на административно-правовых аспектах теории и практики реализации конституционного права граждан на получение высшего образования, однако специальных разделов, посвященных административным процедурам лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, в ее работе не выделено[1]. Государственно-управленческая деятельность в указанной сфере явилась предметом научного анализа в диссертации Щербака Е.Н., которым она рассмотрена в контексте развития мирового образовательного пространства без отдельного исследования административных процедур лицензирования и аккредитации в данной сфере[2].

В кандидатских диссертациях М.А. Каплюка[3] и А.А. Кирилловых[4] уделено внимание административно-правовому статусу образовательных организаций высшего образования, но в их структуре не нашли отражения обозначенные административные процедуры.

---

[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.

[2] 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.

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

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

Большое значение для развития научных представлений об административной процедуре аккредитации в сфере высшего образования имеет диссертация В.В. Ратникова[1]. Применительно к административной процедуре лицензирования аналогичное суждение необходимо высказать о работе Н.А. Рубановой[2]. 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 подвернуты различные аспекты механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. В содержание работы в числе прочего входят лицензирование и аккредитация в данной сфере[3].

Тем не менее в настоящее время отсутствуют диссертации и монографии, посвященные комплексному исследованию правоотношений, которые возникают в связи с организацией и осуществлением административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования на основе современной практики применения законодательства об образовании. В отечественной административно-правовой науке не находят выражение наработки, которые свидетельствуют о систематизации научных знаний о данном правовом явлении.

Представленная диссертация является первым комплексным научным исследованием, в котором изложены и обоснованы с научно-теоретических позиций предложения прикладного характера, направленные на совершенствование законодательства об образовании и иных нормативных правовых актов, регулирующих процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

---

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

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

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

Предметом исследования выступают научные положения, раскрывающие сущность административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, правовые нормы, посвященные нормативному регулированию указанных процедур, а также практика федеральных органов исполнительной власти, федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов по их применению.

Целью настоящего исследования является разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу организации и осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, и формирование научно обоснованных практических предложений по совершенствованию законодательства об образовании и иных нормативных правовых актов, регулирующих указанные процедуры.

Исходя из поставленной цели, определяются следующие основные задачи исследования:

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

раскрыть содержание лицензирования и аккредитации как разновидностей административных процедур в сфере высшего образования;

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

исследовать виды стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования;

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

рассмотреть виды стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования;

предложить и обосновать научные подходы к совершенствованию норм законодательства об образовании и иных нормативных правовых актов, регулирующих административные процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Методологическую основу исследования составили логический, формально-юридический, системно-структурный методы, метод материалистической диалектики и иные, характерные в том числе и для юридической науки, совокупное использование которых позволило сделать

выводы, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации об образовании и иных нормативных правовых актов, регулирующих административные процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

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

При помощи 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 административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования как социального явления с позиции взаимосвязанных трансформаций, противоречий и процессов.

Теоретическая основа диссертации. Рассмотрение вопросов организации и осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования носит синтетический характер, отличается широким подходом к изучению достижений науки административного права. Также при исследовании изучены работы в области общей теории государства и права, конституционного и гражданского права.

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

Нормативную основу диссертации составили: Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ,

Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы организации и осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами практики Верховного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, материалами деятельности федеральных органов исполнительной власти, которые отражают наличие проблем правового регулирования и осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, аналитическими и статистическими материалами федеральных органов исполнительной власти.

Научная новизна диссертации определяется комплексом поставленных в ней задач и заключается в том, что посредством анализа научных положений, раскрывающих проблемы нормативно-правовой регламентации и осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, автором осуществлено целостное исследование возникающих в связи с этим проблем правоприменения с подготовкой предложений, направленных на совершенствование законодательства об образовании и принятых в его развитие подзаконных актов.

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

1. Разработан понятийно-категориальный аппарат, позволяющий определить исходные позиции, с которых осуществлено исследование административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, и отразить их основные характеристики:

1) *административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования* – 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 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 Рособрнадзором и подведомственным ему аккредитационным учреждением деятельности, направленной на оценку соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным 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 о 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 представлении государственной услуги или об отказе в ее представлении); 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 ее понимания 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 решения по нему (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 ее понимания как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей оценку соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

7. Доказывается необходимость исключения из предмета аккредитационной экспертизы таких показателей, как средний балл единого государственного экзамена обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования, а также средний балл вступительных испытаний, поскольку 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. Предлагается 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* место указанных процедур в общей структуре административных процедур в сфере высшего образования;

– *раскрыто* юридическое содержание лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования как видов государственно-управленческой деятельности;

– *обоснованы* предложения, направленные на коррекцию институтов лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования для упорядочения применения соответствующих правил;

– *введены* в научный оборот авторские формулировки дефиниций административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, их стадий;

– *изложены* положения, затрагивающие порядок деятельности должностных лиц, которые уполномочены осуществлять административные процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Практическая значимость исследования обусловлена прикладным характером поставленных проблемных вопросов, возникающих при

осуществлении административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования. Сформулированные автором предложения по совершенствованию законов и подзаконных нормативных правовых актов положительно отразятся на их решении при условии реализации законодателем.

Предложенные в настоящем исследовании теоретические положения и практические рекомендации имеют потенциал для развития в последующих научных работах, посвященных вопросам нормативного регулирования и реализации административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования.

Выводы и предложения, сформулированные автором по итогам проведенного исследования, могут быть использованы при подготовке учебной литературы, а также в рамках преподавания учебных дисциплин по административному праву и процессу.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты работы подвергнуты обсуждению 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 Саратовский юридический форум «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 7-9 июня 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.); круглый стол «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. Диссертация включает в себя введение, три главы, семь параграфов, заключение, библиографический список использованных источников и приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических вопросов осуществления административных процедур лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования, их сущности и месту среди административных производств, входящих в структуру административного процесса.

В первом параграфе «Понятие и виды административных процедур в сфере высшего образования» исследуются вопросы соотношения терминов «административное производство» и «административная процедура», содержания понятия административной процедуры в сфере высшего образования, выявлены виды таких процедур.

Установлено, что административные процедуры в сфере высшего образования обладают общностью в контексте того, что их участниками могут быть не только органы власти и их должностные лица, но также граждане, организации, выступающие участниками отношений, возникающих в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование. Таким образом, их результатом выступает установление, изменение и прекращение тех или иных прав и обязанностей субъектов образовательных правоотношений.

Под административной процедурой в сфере высшего образования предлагается понимать 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.

Административные процедуры в сфере высшего образования рассматриваются как процессуальное оформление позитивной юридически значимой деятельности властных субъектов, поскольку обеспечивают реализацию прав и законных интересов субъектов управленческих правоотношений. К административным процедурам в сфере высшего образования относятся процедуры оказания государственных услуг, в том числе лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательной деятельности, государственной регистрации образовательных организаций; рассмотрения обращений, принятия нормативных правовых актов управления, экзаменационно-конкурсные процедуры. Административные производства обладают юрисдикционным характером, будучи направленными на разрешение индивидуального дела, связанного с применением мер административного принуждения в целях предупреждения, выявления, пресечения нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов об образовании. К ним относятся производство по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорное производство.

Во втором параграфе «Процедура лицензирования как разновидность административных процедур в сфере высшего образования» сформулировано определение термина «лицензия на право осуществления образовательной деятельности», выявлено содержание понятия процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования.

Автор поддерживает точку зрения о необходимости 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.

Обосновывается целесообразность нормативного закрепления определения административной процедуры лицензирования образовательной

деятельности в Положении о лицензировании образовательной деятельности в целях снижения субъективизма в реализации властными субъектами своих полномочий. Данное определение должно учитывать все существенные признаки процедуры лицензирования, содержать указание на виды итоговых решений, принимаемых лицензирующим органом.

Под процедурой лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования понимается 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 о лицензии; исправление допущенных опечаток и (или) ошибок в реестре лицензий и (или) в сформированных в результате предоставления государственной услуги по лицензированию документах.

В свою очередь, 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.

В третьем параграфе «Процедура аккредитации как разновидность административных процедур в сфере высшего образования» автор раскрыл определение понятия процедуры государственной аккредитации в сфере высшего образования и рассмотрел соотношение государственной и негосударственной аккредитации.

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 обусловливается привлекательность образовательной программы для абитуриентов. При этом критерии аккредитации оказывают непосредственное влияние на содержание, структуру и качество образования.

Автор отмечает, что у государственной аккредитации в отличие от общественной и профессионально-общественной собственная нормативно закрепленная цель. Ее отсутствие означает наличие конкретных негативных последствий. Они проявляются в том, что организация лишается права выдавать документы государственного образца. Также обучающимся не может быть предоставлена отсрочка от призыва на военную службу, не могут быть решены вопросы получения контрольных показателей по количеству обучающихся за счет бюджетных средств.

Прохождение общественной и профессионально-общественной аккредитации способно повысить уровень доверия к образовательной организации со стороны абитуриентов и работодателей, что говорит в пользу их добровольности. Однако ввиду различия целей процедур, установление жесткой зависимости положительного результата государственной аккредитации от наличия профессионально-общественной аккредитации приводит к утрате смысла данной нормативно закрепленной административной процедуры, ее самостоятельного характера.

Процедура государственной аккредитации в сфере высшего образования 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 организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

Процедура государственной аккредитации в сфере высшего образования является самостоятельной административной процедурой, что проявляется в наличии нормативно закрепленной цели, порядка осуществления и собственных правовых последствий. Однако положения действующих нормативных актов свидетельствуют о неопределенности в

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

Вторая глава «Понятие и виды стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования», состоящая из двух параграфов, посвящена анализу и характеристике признаков стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования, выделению конкретных стадий указанной процедуры и составляющих их этапов.

В первом параграфе «Понятие и признаки стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования» автором обращено внимание на содержание термина «стадия процедуры лицензирования в сфере высшего образования» и выявлены ее характерные особенности.

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

Для стадий данной процедуры 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 осуществления процессуальных действий.

Обозначенные признаки стадии процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования 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 на осуществление образовательной деятельности в сфере высшего образования, а также для реализации иных нормативно установленных целей, обусловленных необходимостью лицензирования образовательной деятельности.

Выделение стадий процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования позволяет обеспечить понимание процедуры как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей достижение поставленных законодательством целей.

Во втором параграфе «Виды стадий процедуры лицензирования в сфере высшего образования» рассмотрены вопросы структурной организации процедуры лицензирования в сфере высшего образования, разделения ее на стадии и этапы.

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 о 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).

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.

К числу лицензионных требований относится наличие специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья. Обеспечение соблюдения требования связано с необходимостью существенной корректировки рабочих программ учебных дисциплин; разработки специальных учебников, учебных пособий;

использования технических средств обучения, ориентированных на особенности здоровья обучающихся. В связи с этим предлагается закрепить в Положении о лицензировании образовательной деятельности норму, согласно которой соблюдение данного требования необходимо лишь в случае наличия в образовательной организации обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. Также необходимо 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.

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.

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 целесообразно закрепление в Положении о лицензировании возможности не только документарной, но и выездной оценки в рамках процедуры лицензирования образовательной деятельности.

Третья глава «Понятие и виды стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования», состоящая из двух параграфов, посвящена анализу и характеристике признаков стадии процедуры аккредитации в сфере высшего образования, выделению конкретных стадий указанной процедуры и составляющих их этапов.

В первом параграфе «Понятие и признаки стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования» исследовано содержание термина «стадия процедуры аккредитации в сфере высшего образования» и выявлены ее характерные особенности.

Автор отмечает, что произошедшие в последние годы изменения нормативных правовых актов в сфере государственной аккредитации образовательной деятельности обусловливают необходимость не только исследования ее процессуальных аспектов, но и теоретического осмысления соответствующей административной процедуры.

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.

Для процедуры аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования характерны как общие стадии административного процесса, так и определенная специфика, обусловленная ее целью. Определяя структуру рассматриваемой процедуры, автор полагает, 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.

Кроме того, отмечается, 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 стадии процедуры аккредитации обладают относительной самостоятельностью, которая определяет их характеристику как правового явления, позволяет разграничить стадии между собой.

На этой основе стадия процедуры аккредитации в сфере высшего образования определяется автором в качестве относительно самостоятельной совокупности 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.

Выделение стадий необходимо для понимания процедуры аккредитации в сфере высшего образования как целостной совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающей оценку соответствия реализации образовательной организацией высшего образования конкретной образовательной программы установленным аккредитационным показателям.

Во втором параграфе «Виды стадий процедуры аккредитации в сфере высшего образования» рассмотрены вопросы структурной организации процедуры аккредитации в сфере высшего образования, разделения ее на стадии и этапы.

Структура административной процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования представлена совокупностью стадий, включающих в себя отдельные этапы: стадия возбуждения аккредитационного дела (складывается из этапов приема заявления и прилагаемых к нему документов; межведомственного информационного взаимодействия; принятия решения о рассмотрении заявления и документов); стадия рассмотрения аккредитационного дела и принятия решения по нему (включает этапы аккредитационной экспертизы;

рассмотрения заключения экспертной группы; принятия решения по результатам административной процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности, а также факультативный этап – повторной аккредитационной экспертизы); стадия предоставления результата государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности (включает этап внесения записи в реестр; этап направления уведомления о государственной аккредитации); 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 Интернет), а также 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).

Аккредитационная экспертиза представляет собой специальную процедуру исследования образовательной деятельности по конкретной образовательной программе, проводимую компетентными экспертами, обладающими специальными знаниями в области образования, в рамках которой осуществляется сопоставление аккредитационных показателей и образовательной деятельности организации, что позволяет определить ее качество.

Автор пришел к выводу о том, что необходимо исключить из предмета аккредитационной экспертизы такие показатели, как средний балл единого государственного экзамена, а также средний балл вступительных испытаний, поскольку данные показатели не могут быть отнесены к показателям качества образовательной деятельности по конкретной образовательной программе высшего образования.

В числе аккредитационных показателей также закреплено наличие электронной информационно-образовательной среды. Значение показателя

«имеется» устанавливается, если организация подтвердила наличие не менее четырех компонентов, установленных соответствующим приказом Минобрнауки России. 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, 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.

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.

Имеется противоречие в сроках предоставления результата государственной услуги по аккредитации образовательной деятельности, установленных различными нормативными актами. Согласно законодательству 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 на уровне административного регламента

устанавливается 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.

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 наличия профессионально-общественной аккредитации, поскольку она выступает более объективным показателем качества образования и позволяет учесть интересы профессионального сообщества.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых научных изданиях,
перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России

1. *Краснощеков, А.А.* Процедура лицензирования как разновидность административных процедур в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 4. – С. 257-263 (0,51 п.л.);

2. *Краснощеков, А.А.* Процедура аккредитации как разновидность административных процедур в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6 (149). – С. 94-98 (0,54 п.л.);

3. *Краснощеков, А.А.* К вопросу о понятии и сущности лицензирования отдельных видов деятельности как разновидности административных процедур / А.А. Краснощеков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 3 (152). – С. 127-137 (0,55 п.л.);

4. *Краснощеков, А.А.* Стадии административной процедуры государственной аккредитации в сфере высшего образования /

А.А. Краснощеков // Вестник Костромского государственного университета. – 2024. – Т. 30. – № 3. – С. 263-268 (0,83 п.л.);

5. *Краснощеков, А.А.* Понятие и признаки стадий административной процедуры государственной аккредитации в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Административное право и процесс. – 2024. – № 10. – С. 73-76 (0,67 п.л.);

6. *Краснощеков, А.А.* Стадии административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 4. – С. 315-325 (0,68 п.л.);

7. *Краснощеков, А.А.* Стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Гуманитарные и юридические исследования. – 2024. – № 4. – Т. 11. – С. 758-764 (0,82 п.л.).

Статьи в иных научных изданиях

8. *Краснощеков, А.А.* О признаках стадии административной процедуры / А.А. Краснощеков // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках IV Саратовского юридического форума «Роль права в обеспечении национальной безопасности современной России» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.). – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2024. – С. 287-292 (0,25 п.л.);

9. *Краснощеков, А.А.* О некоторых проблемах правовой регламентации процедуры лицензирования в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Право. Законодательство. Личность. – 2024. – № 1 (38). – С. 20-24 (0,35 п.л.);

10. *Краснощеков, А.А.* Структура административной процедуры аккредитации образовательной деятельности / А.А. Краснощеков // Право и государственность. – 2024. – № 3 (4). – С. 70-75 (0,25 п.л.);

11. *Краснощеков, А.А.* О некоторых показателях аккредитационного мониторинга в сфере высшего образования / А.А. Краснощеков // Человек и право – XXI век: Альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. – 2024. – Выпуск 3. – С. 65-70 (0,38 п.л.).