

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**Каплюк Максим Алексеевич**

канд. юрид. наук, доцент, Ростовский государственный университет путей сообщения, РФ, г. Ростов-на-Дону

## **LEGAL REGULATION OF LICENSING IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION: HISTORY AND MODERNITY**

**Maksim Kapliuk**

*Candidate of Law, associate Professor, Rostov State Transport University, Russia, Rostov-on-Don*

**Аннотация.** В работе рассматриваются вопросы становления и развития российской системы правового регулирования лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования. Автором выявлены проблемы установления административных барьеров, призванных не допускать недобросовестные образовательные организации на рынок высшего образования и одновременно не чинить препятствий добросовестным вузам в осуществлении своей деятельности.

**Abstract.** The paper discusses the formation and development of the Russian system of legal regulation of licensing of educational activities in the field of higher education. The author identifies the problems of establishing administrative barriers designed to prevent unscrupulous educational organizations from entering the higher education market and at the same time not to obstruct conscientious universities in carrying out their activities.

**Ключевые слова:** лицензия; лицензирование; образовательная деятельность; высшее образование; правовое регулирование.

**Keywords:** license; licensing; educational activity; higher education; legal regulation.

Институт лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации (далее – РФ) появился сравнительно недавно. Наиболее полное определение, отражающее сущность лицензии, дано профессором В.Д. Сорокиным: «Лицензия представляет собой официальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю» [14, С. 229].

Требование о необходимости получения лицензии (разрешения) на ведение любой образовательной деятельности, в том числе в сфере высшего образования, появилось впервые с момента принятия Закона РФ 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», статья 33 которого связывала возникновение права на образовательную деятельность у образовательного

учреждения с выдачей ему лицензии (разрешения) на основании заключения экспертной комиссии [10]. Вместе с тем, как отмечает профессор С.Н. Братановский, в юридическом определении образования элемент лицензирования отсутствует и подчеркивается не процедурная сторона передачи знаний и навыков, а ее конечный результат – всевозможное удовлетворение образовательных интересов и потребностей человека [1, С. 32–37].

Вышедшее спустя два года постановление Правительства РФ от 24.12.1994 № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности» содержало в Перечне видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, образовательную деятельность только в области высшего инженерно-педагогического и дополнительного образования [5]. Данное постановление было признано утратившим силу в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.04.2000 № 326 «О лицензировании отдельных видов деятельности», согласно которому любая образовательная деятельность подлежала лицензированию в Минобразовании России [6].

Впоследствии данное постановление было признано утратившим силу постановлением Правительства РФ от 11.02.2002 № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности», которое уже не содержало в числе лицензируемых видов деятельности образовательной деятельности [7]. Это было вызвано тем, что был принят Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», который уже не распространялся на лицензирование образовательной деятельности [8]. Впоследствии Федеральным законом от 08.11.2010 № 293-ФЗ в данный закон были внесены изменения в части включения в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», образовательной деятельности по образовательным программам [2]. То есть с данного момента лицензирование образовательной деятельности осуществлялось с использованием общих подходов и принципов лицензирования других видов деятельности. При этом в закон была добавлена норма о том, что особенности лицензирования образовательной деятельности устанавливаются федеральными законами, регулирующими отношения в указанной сфере деятельности. Указанное правовое регулирование было сохранено и в действующем Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [9].

Несмотря на то, что вопросы установления порядка лицензирования деятельности высших учебных заведений с 1992 года относились к ведению федеральных государственных органов, Положение о лицензировании образовательной деятельности было утверждено Правительством РФ только в 2000 году постановлением от 18.10.2000 № 796 [11]. Впоследствии указанное положение переутверждалось постановлениями Правительства РФ от 31.03.2009 № 277, от 16.03.2011 № 174, от 28.10.2013 № 966, от 18.09.2020 № 1490 [12].

Для отдельных категорий вузов действовали особые положения о лицензировании: Положение о лицензировании образовательной деятельности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» и федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет», утвержденное постановлением Правительства РФ от 16.02.2011 № 87 [13], и Положение о лицензировании образовательной деятельности федеральных университетов, университетов, в отношении которых установлена категория «Национальный исследовательский университет», других федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, реализующих образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28.07.2011 № 626 [3], которые были отменены в связи с утверждением нового единого Положения о лицензировании образовательной деятельности в 2013 году [4].

Более 20 лет назад для получения лицензии требовались следующие документы:

- заявление учредителя;

- копии устава и свидетельства о государственной регистрации, ИНН;
- сведения о структуре соискателя лицензии, укомплектованности штатов, предполагаемой численности студентов;
- сведения о наличии необходимых для организации учебного процесса зданий и помещений;
- заключения органов санитарно-эпидемиологического и противопожарного надзора;
- перечень дисциплин с указанием объемов учебной нагрузки;
- сведения об обеспеченности учебной литературой и материально-техническом оснащении;
- сведения о кадровом обеспечении учебного процесса.

В 2011 году срок действия лицензии с 6-летнего изменился на бессрочный.

В связи с развитием электронного межведомственного взаимодействия в настоящее время заявление о получении лицензии подается через единый портал государственных и муниципальных услуг. Указанное заявление подается вузом самостоятельно без участия учредителя, что корреспондирует образовательной автономии вуза, предоставленной законодательством об образовании.

В настоящее время представления простого перечня дисциплин недостаточно и требуются копии разработанных образовательных программ, включая учебный план, календарный учебный график и рабочие программы всех дисциплин и практик, что подтверждает реальную готовность и способность вуза к осуществлению образовательной деятельности. При этом качество и полнота содержания указанных документов не проверяется, поскольку это является предметом аккредитационной, а не лицензионной проверки.

Также в настоящее время представляется справка о наличии специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья и справка о наличии условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды. Вместе с тем, отсутствие четких нормативно-правовых требований к содержанию данных условий и ресурсов может приводить к ведомственному усмотрению и злоупотреблениям со стороны отдельных чиновников при проверке данных показателей.

По-прежнему у соискателя лицензии запрашиваются сведения о наличии на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений и помещений, игнорируя земельные участки, на которых могут располагаться объекты спортивной инфраструктуры и учебные полигоны, которые не всегда оформлены как объекты недвижимого имущества.

Важным нововведением является представление договора о сетевой форме реализации образовательных программ и наличие в процессе лицензирования ответственности вуза за реализацию только своей части образовательной программы, что безусловно дало импульс легальному развитию сетевого взаимодействия между вузами.

Представление копии договора о практической подготовке обучающихся соответствует последним изменениям законодательства об образовании в этой сфере, однако критерий достаточности хотя бы одного договора о практической подготовке не способствует эффективности проверки данных сведений, поскольку, как правило, в ведущих вузах практическая подготовка должна осуществляться на множестве баз практики.

Несмотря на необходимость учета введенных в 2013 году законодательных особенностей реализации образовательных программ в области транспорта, требование о представлении сведений о наличии учебно-тренажерной базы, в том числе транспортных средств и тренажеров появилось только в 2020 году. Вместе с тем, проверка данных сведений фактически не может осуществляться в связи с отсутствием нормативно установленных требований к составу такой учебно-тренажерной базы.

В заключение следует отметить эволюционное и позитивное развитие лицензионных процессов в сфере высшего образования, хотя они и проходили с большим опозданием за развитием законодательства в области образования. При этом несмотря на упрощение самой процедуры лицензирования образовательной деятельности, в первую очередь, за счет цифровизации этих процессов, по-прежнему сохраняются проблемы эффективного установления административных барьеров, не допускающих недобросовестных участников на рынок высшего образования и одновременно не создающих препятствий для осуществления деятельности добросовестными вузами.

### **Список литературы:**

1. Братановский С.Н. Концептуальные подходы к формированию понятия «образовательная организация» в условиях административной реформы // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 32–37.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования: Федеральный закон от 08.11.2010 № 293-ФЗ // Российская газета. 2010. 10 ноября.
3. О лицензировании образовательной деятельности федеральных университетов, университетов, в отношении которых установлена категория «национальный исследовательский университет», других федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, реализующих образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно: постановление Правительства РФ от 28.07.2011 № 626 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 32. Ст. 4827.
4. О лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5764.
5. О лицензировании отдельных видов деятельности: постановление Правительства РФ от 24.12.1994 № 1418 // Российская газета. 1995. 6 января.
6. О лицензировании отдельных видов деятельности: постановление Правительства РФ от 11.04.2000 № 326 // Российская газета. 2000. 27 апреля.
7. О лицензировании отдельных видов деятельности: постановление Правительства РФ от 11.02.2002 № 135 // Российская газета. 2002. 6 марта.
8. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ // Российская газета. 2001. 10 августа.
9. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // Российская газета. 2011. 6 мая.
10. Об образовании: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 1992. 31 июля.
11. Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства РФ от 18.10.2000 № 796 // Российская газета. 2000. 27 октября.
12. Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 277 // Российская газета. 2009. 10 апреля; Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства РФ от 16.03.2011 № 174 // Российская газета. 2011. 25 марта; О лицензировании образовательной деятельности: постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5764; О лицензировании

образовательной деятельности: постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1490 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 39. Ст. 6067.

13. Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» и федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» и Положения о государственной аккредитации федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» и федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»: постановление Правительства РФ от 16.02.2011 № 87 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 8. Ст. 1128.

14. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб: Изд-во Юридического ин-та (Санкт-Петербург), 2002. С. 229.