

Проблемы правового регулирования лицензионного контроля за образовательной деятельностью

Т. Б. Куликова

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина,
Российская Федерация, 125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

Для цитирования: Куликова, Татьяна Б. 2019. «Проблемы правового регулирования лицензионного контроля за образовательной деятельностью». *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Право 1: 72–83. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.105>

В статье проведено комплексное исследование и сравнительно-правовой анализ осуществляемого на федеральном уровне лицензионного контроля за образовательной деятельностью и федерального государственного надзора в сфере образования, предложены направления упорядочения нормативно-правового регулирования указанных институтов, а также соответствующей практики правоприменения. В ходе рассмотрения правовых противоречий при установлении нормативных оснований проведения проверок, определении совокупности мероприятий по контролю, а также мер, принимаемых в отношении образовательных организаций по фактам выявленных нарушений, автором сформулированы механизмы сопряжения рассматриваемых административных процедур. В контексте реформы контрольной и надзорной деятельности и общих подходов по совершенствованию организации и повышению эффективности системы лицензирования обосновывается вывод о необходимости прямой законодательной регламентации проведения контроля за соблюдением лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности в рамках реализуемого федерального государственного надзора в сфере образования. В развитие указанных предложений автором определяются компоненты юридической конструкции административной процедуры федерального государственного надзора за соблюдением лицензионных требований в сфере образования, место и необходимые условия применения запрета приема как специальной меры административного пресечения. Вследствие реализации предлагаемых изменений должны быть созданы условия для снижения административной нагрузки в отношении образовательных организаций, исключения дублирования административно-надзорных процедур. Унификация применяемых полномочий, функций и методов административно-надзорной деятельности будет способствовать оптимизации компетенции действующей Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Ключевые слова: лицензирование, лицензионный контроль, образовательная деятельность, государственный надзор в сфере образования, Рособrnадзор, административная реформа.

1. Введение. Лицензирование — сложная и неоднородная форма административно-правового регулирования, объединяющая в себе как разрешительную, так и последующую контрольную деятельность. Оба направления реализуются в отношении одних и тех же субъектов, в обоих случаях посредством проведения про-

верки производится оценка соответствия установленным обязательным лицензионным требованиям. В то же время указанные направления имеют различную правовую природу, собственное нормативное регулирование, объединяют разные виды административного процесса и влекут неоднородные правовые последствия (Абузярова и др. 2017, 66; Андрюхина и др. 2017, 143), являясь при этом составными частями единой государственной функции лицензирования.

Указанная двойственность правовой природы лицензионного контроля предопределяет в том числе известную бессистемность правового регулирования соответствующей сферы контрольно-надзорной деятельности. Отсутствие единства правового регулирования отдельных сфер государственного управления, неоднократно отмечавшееся учеными-административистами (Старостин 2017), в свою очередь, обуславливает противоречивость правоприменительной практики и частичное ущемление прав подконтрольных субъектов.

Неблагоприятная ситуация с качеством проводимого лицензионного контроля за осуществлением образовательной деятельности и уровнем соблюдения требований законодательства при проведении проверок значительным образом сказывается на соблюдении прав образовательных организаций. О невысоком уровне законности в соответствующей сфере свидетельствуют данные о доле заявлений Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки о согласовании с органами прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок, по которым в согласовании было отказано. В данной области Министерство экономического развития РФ отмечает ежегодное ухудшение: в 2016 г. такая доля составила 35,6 % от общего числа заявлений лицензирующего органа, направленных в органы прокуратуры, а в 2017 г. — 45,5 %. О недостаточной эффективности лицензионного контроля за осуществлением образовательной деятельности свидетельствуют также данные о количестве нарушений лицензионных требований, выявляемых в ходе контроля, — на протяжении трех лет соответствующая цифра стабильно составляет более 90 %. При этом привлечение к административной ответственности за грубые нарушения лицензионных требований осуществляется не более чем в 15 % случаев. Доля решений суда об аннулировании лицензии по заявлению лицензирующего органа составляет 47,9 % (в 2016 г. — 30,4 %) ¹.

Неопределенность при установлении нормативных оснований проведения проверок, двойственность подхода при определении совокупности мероприятий по контролю и правовых последствий контроля за соблюдением лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности негативным образом отражаются на соблюдении прав образовательных организаций. В данный момент, несмотря на провозглашение принципа законности в качестве основополагающего при осуществлении лицензирования, систему правовых норм, регулирующих соответствующий вид государственного контроля за образовательной деятельностью, следует признать недостаточно определенной. В ней присутствует

¹ Данные приводятся по: Доклад Министерства экономического развития РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации. 2017». Дата обращения 20 июня, 2018. <http://ar.gov.ru/js/pdfjs/web/viewer.html?file=/files/library/1497087120.src.pdf-d/files/library/1497087120.src.pdf-d>; Доклад Министерства экономического развития РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации. 2018». Дата обращения 20 июня, 2018. <http://ar.gov.ru/uploads/storage/5a/4b/a94254e2239b9a060dcd45a4fb4d25204ca27430.pdf>.

множество отсылочных и бланкетных норм, в совокупности создающих труднодоступную для восприятия систему, неоднозначно трактуемую органами исполнительной и судебной власти при определении оснований проведения проверок, их процедурных особенностей и правовых последствий.

Предпринимаемые меры по восполнению пробелов правового регулирования, закреплению новых механизмов и подходов к проведению мероприятий по контролю, в том числе принятие положений об отдельных видах государственного надзора и контроля, регламентов осуществления соответствующих административных процедур, являются ограниченными и в большей степени характеризуются ситуационным уточнением и дополнением законодательства, нежели системностью модернизации. Соответствующие выводы отражены в заключительной части Доклада об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 г.² Кроме того, нормативный аспект правового регулирования часто «подавляется» исходя из соотношения политических и социальных сил, практических, бытовых казусов (Сырых 2013).

Вместе с тем в условиях проводимой реформы контрольной и надзорной деятельности³ объективное устранение нормативных противоречий и дублирования функций, связанных с осуществлением в отношении лицензируемых видов деятельности отдельных форм государственного контроля и надзора, должно стать лейтмотивом развития системы государственного управления, в частности в сфере образования. Проектный замысел предполагает в том числе осуществление унификации процедур лицензирования, их совершенствование и сокращение перечня лицензируемых видов деятельности при условии замены государственного контроля альтернативными методами.

Указанная проблематика и обозначенные приоритетные направления развития системы государственного управления обусловили актуальность исследования. В результате системного и телеологического толкования нормативных основ лицензионного контроля за образовательной деятельностью были определены возможности корреляции процедурных механизмов контроля и надзора, осуществляемых в сфере высшего образования. Анализ противоречий правоприменительной практики позволил установить положительные и отрицательные стороны судебных позиций и принятых подходов в деятельности уполномоченных на проведение контроля органов. На этой основе был сформулирован оптимальный способ интеграции лицензионного контроля и федерального государственного надзора в сфере образования.

2. Основное исследование. Ключевым в системе правовых норм, регулирующих лицензионную деятельность, является Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-

² Доклад Министерства экономического развития РФ «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2017 году». Дата обращения 20 июня, 2018. <http://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/505>.

³ Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности». 2016. Дата обращения 20 июня, 2018. <http://government.ru/media/files/vu4xfkO2AdpTk1NajN9gjDNtc69wa5fq.pdf>.

ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴ (далее — Закон о лицензировании), п. 3 ч. 4 ст. 1 которого определяет, что особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии, приостановления, возобновления и аннулирования ее действия, могут устанавливаться федеральными законами, регулирующими отдельные виды деятельности. Включение в материально-правовую основу норм не только административного права, но и иных отраслей многие ученые отмечают в качестве особенности контрольного процесса, в данном случае в сфере образования (Зубарев 2016; Стахов 2016).

Положения основополагающего для сферы образования Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) благодаря указанной отсылочной норме становятся относимой правовой базой. Вместе с тем ч. 1 ст. 91 «Лицензирование образовательной деятельности» Закона об образовании ограничивает сферу его применения: «Образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности с учетом особенностей, установленных настоящей статьей» (курсив наш. — Т. К.). Иными словами, исходя из буквального толкования, применению подлежит лишь указанная ст. 91, не предусматривающая процедурных основ проведения лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

К отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля, также применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон о защите прав при контроле и надзоре) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Законом о лицензировании и Законом об образовании (ч. 1 ст. 19 Закона о лицензировании).

В свою очередь, п. 21 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 (далее — Положение о лицензировании), устанавливающего предмет контроля, определяет, что лицензионный контроль за образовательной деятельностью осуществляется в порядке, предусмотренном Законом о защите прав при контроле и надзоре, с учетом особенностей, установленных Законом о лицензировании. Отсылка к положениям Закона об образовании отсутствует.

Таким образом, нерешенным остается вопрос о возможностях применения процедурных аспектов государственного контроля и надзора в сфере образования к отношениям, регулирующим осуществление лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

Как правило, в правоприменительной практике приоритет отдается особому порядку осуществления мероприятий по контролю, предусмотренному ст. 93 Закона об образовании. Так, Арбитражный суд г. Москвы в решении от 11.12.2015 по делу № А40-172749/2015 установил: «Учитывая, что п. 3 ч. 4 ст. 1 Закона о лицензировании предусматривает возможность установления специального порядка приостановления лицензии, положения ст. 93 Закона об образовании являются спе-

⁴ Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 20 июня, 2018. <http://www.consultant.ru>.

циальными нормами по отношению к общей норме права, закрепленной в ст. 20 Закона о лицензировании, принимая во внимание приоритет специальных норм права над общими»⁵.

Вместе с тем такой подход представляется законодательной аналогией, недопустимой в публичной сфере государственной контрольной и надзорной деятельности. основополагающей гарантией соблюдения прав образовательных организаций должна служить детальная административно-правовая регламентация процедур осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (Фролов 2015).

Современный этап административной реформы предусматривает необходимость разработки и принятия положений о каждом виде федерального государственного контроля и надзора⁶. Основы и качественные характеристики административных процедур, в свою очередь, формируются путем разработки и внедрения административных регламентов. Однако для сферы образования в настоящий момент следует отметить отсутствие положения о соответствующем виде административно-контрольной деятельности (действие в рамках Положения о лицензировании, с учетом признания лицензионного контроля за образовательной деятельностью неотъемлемой частью лицензирования, тем не менее не предусматривает применения мер административного пресечения и принуждения по результатам выявления нарушений). Регламент по осуществлению Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки функции лицензионного контроля за образовательной деятельностью длительное время отсутствовал и был принят лишь в свете реформационных тенденций для сферы контрольно-надзорной деятельности (Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.11.2017 № 1134 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению лицензионного контроля за образовательной деятельностью»).

Уровень правового опосредования отношений в сфере государственного контроля и надзора предопределяет эффективность и продуктивность действующих систем контроля и надзора, а через них — степень административного вмешательства в хозяйственную деятельность и уровень защиты прав подконтрольных в таком случае субъектов. Существование практики применения административно-контрольных процедур до момента их должного правового урегулирования невозможно признать соответствующей основам правового государства.

Для того чтобы проиллюстрировать важность упорядочения представленной несистемной совокупности правовых норм, следует обратиться также к проблематике их правоприменения. Неопределенность в регламентирующих актах способствует разночтениям в определении перечня оснований для проведения проверок в рамках лицензионного контроля за образовательной деятельностью. В практике Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки встречаются случаи осуществления соответствующих проверок со ссылками как на Закон о защите прав при контроле и надзоре, так и на Закон об образовании, несмотря на закрепление

⁵ Здесь и далее все ссылки на судебную практику приводятся по Информационной системе «Электронное правосудие». Дата обращения 20 июня, 2018. <http://kad.arbitr.ru>.

⁶ Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности». 2016.

исчерпывающего перечня соответствующих оснований в Законе о лицензировании (например, Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27.03.2017 по делу № А56-91203/2016). Законодательная аналогия в вопросах определения оснований проверок приводит к тому, что выявление Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки нарушений требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, а также на основе данных мониторинга в системе образования (п. 1, 2 ч. 5 ст. 93 Закона об образовании) влечет за собой возможность проведения внеплановой проверки соблюдения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности в организации. В контексте деятельности по снижению административной нагрузки на образовательные организации такое расширение перечня оснований внеплановых проверок будет противоречить принципу законности и стремлению к сокращению количества проверок.

Кроме того, смешение положений Закона об образовании и Закона о лицензировании как нормативной основы для проведения проверки соблюдения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности приводит к неоднозначному пониманию возможности применения такой специальной меры административного пресечения, как запрет приема в образовательную организацию. Запрет приема по букве закона (ч. 7 ст. 93 Закона об образовании) применяется в случае неисполнения предписания об устранении нарушения требований законодательства об образовании.

Тем не менее в практике Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки встречается множество случаев применения запрета приема по результатам лицензионного контроля за образовательной деятельностью (Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26.12.2014 по делу № А40-165979/2014; Решение Арбитражного суда Московского округа от 18.05.2015 по делу № А40-110981/14). Так, Девятый арбитражный апелляционный суд пришел к выводу о законности и правомерности применения запрета приема в образовательную организацию при наличии неустраненных нарушений Положения о лицензировании (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.01.2015 по делу № 09АП-51511/2014). *De facto* запрет приема в образовательную организацию как правовое следствие выявления нарушений законодательства в сфере образования может быть использован и в рамках процедур лицензионного контроля за образовательной деятельностью. Но отсутствие прямого указания на это в законе не способствует единообразию практики его применения.

Правовые основания и процедура принятия мер реагирования на факты выявленных нарушений лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности, а также меры, принимаемые в связи с неисполнением выданного предписания, равным образом не имеют единой интерпретации в правоприменении. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки при принятии решения о выдаче предписания об устранении нарушений лицензионных требований, а также при последующем приостановлении действия лицензии, как правило, делает ссылку на ст. 93 Закона об образовании и использует соответствующие процедурные механизмы (Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26.12.2014 по делу № А40-165979/2014; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19.03.2015 по делу № А40-18337/2015). В отдельных случаях ссылка делается на положения За-

кона о лицензировании (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.02.2016 № Ф05-20299/2015 по делу № А40-64495/15). Особенно распространена подобная практика в деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные Российской Федерацией полномочия по лицензионному контролю за образовательной деятельностью (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.02.2016 № Ф05-20909/2015 по делу № А40-141282/2015). Процедуры же применения правовых последствий неисполнения предписания при лицензионном контроле, предусмотренные Законом о лицензировании, и при федеральном государственном надзоре в сфере образования, предусмотренные Законом об образовании, существенно различаются.

Приостановление действия лицензии, согласно положениям ст. 20 Закона о лицензировании, осуществляется в случае привлечения лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом. Аннулирование лицензии осуществляется судом в случае неисполнения вновь выданного предписания.

Согласно положениям ст. 93 Закона об образовании в случае вынесения судом решения о привлечении организации, осуществляющей образовательную деятельность, и/или должностных лиц этой организации к административной ответственности за неисполнение в установленный срок первичного предписания и в случае неустранения нарушений в установленный Рособрнадзором срок исполнения выданного повторно предписания, Рособрнадзор приостанавливает действие лицензии на осуществление образовательной деятельности этой организации полностью или частично и обращается в суд с заявлением об аннулировании такой лицензии.

Положения вышеупомянутого Административного регламента, имея в своей основе последовательность административных процедур, указанную ст. 93 Закона об образовании, не способствуют устранению правовой неопределенности и создают некоторые затруднения в понимании процесса осуществления соответствующей контрольной деятельности.

Порядок, установленный Законом об образовании, направлен прежде всего на устранение нарушений во избежание приостановления действия / аннулирования лицензии и предусматривает применение ограничительной меры восстановительного, а не карательного характера, устанавливающей более продолжительный период для устранения нарушений, что отвечает принципу приоритета интересов подконтрольного субъекта при осуществлении процедур государственного контроля. Вместе с тем в результате системного толкования и анализа практики применения вышеуказанной совокупности правовых норм не представляется возможным установить ее безусловно приоритетное применение.

Ситуацию усугубляет также часто встречающаяся практика объединения проверок в рамках лицензионного контроля за образовательной деятельностью с проведением проверок в рамках федерального государственного надзора в сфере образования. Издается единый приказ о проведении проверки, создается единая экспертная комиссия, по результатам составляется единый акт проверки. Нелогичным в случае выявления нарушений представляется одновременное применение содержательно идентичных мер административного принуждения.

Названные противоречия и разночтения в практике свидетельствуют о двойственности понимания субъектами-правоприменителями содержания правовых норм, регулирующих осуществление лицензионного контроля за образовательной деятельностью. Судебным контролем в указанной сфере не выявляется прямых противоречий закону, хотя дискреционный характер решений о выборе тех или иных процедурных основ, базирующийся на коллизии правовых норм, вступает в противоречие с принципами законности и верховенства права (Соловей 2015).

3. Выводы. Сравнение вышеприведенных компонентов юридических конструкций лицензионного контроля за образовательной деятельностью и федерального государственного надзора в сфере образования свидетельствует о предоставлении бóльших гарантий соблюдения прав и законных интересов поднадзорных субъектов при реализации в сфере образования соответствующей надзорной процедуры. В связи с этим своевременным и обоснованным представляется проведение нормативной унификации процедурных основ контроля за соблюдением лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности и федерального государственного надзора в сфере образования. Предлагаемый подход позволит обеспечить реализацию основополагающего принципа продолжающейся административной реформы — принципа приоритета интересов хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольной деятельности.

Предлагаемая унификация имеет под собой и общетеоретическое обоснование. В пользу правоохранительной, в противовес управленческой природы лицензионного контроля в данном контексте свидетельствует прежде всего цель его осуществления, когда данный вид контроля следует признать административно-правовым средством обеспечения законности в сфере образования. При этом соответствующие стандарты функционирования объектов контроля установлены нормативными актами, по общему правилу принятыми вне отраслевой вертикали. Тогда как приоритетная цель собственно государственного контроля в сфере образования — обеспечение качества образовательной деятельности и приведение ее в соответствие с внутриведомственными государственными стандартами.

Кроме того, применяемые при лицензионном контроле за образовательной деятельностью методы непосредственно связаны с административным принуждением и включают в себя административно-юрисдикционные производства по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, восстановлению установленного правопорядка и привлечению виновных к административной ответственности, характерные для административно-надзорной деятельности (Андрюхина и др. 2017, 211–210). В контрольном же производстве превалирует функция корректировки, предполагающая совершение вышестоящим органом исполнительной власти ряда позитивных процедур по оценке соответствия требованиям законов или иных нормативных правовых актов деятельности подчиненного органа исполнительной власти или организации, а также корректирование выявленных отклонений прежде всего организационно-распорядительными средствами (Зубарев 2016).

Отличительными признаками лицензионного контроля за образовательной деятельностью в данном случае также являются распространение соответствующего властного воздействия на организационно не подчиненных субъектов и сочетание при реализации уполномоченным органом соответствующего функционала

как управленческих, так и преимущественно административно-юрисдикционных процедур.

Предлагаемые интеграционные механизмы позволят снять противоречия и упорядочить правоприменительную практику в соответствующей сфере государственного управления и правовой охраны с опорой на надлежащую теоретическую базу. Однозначности правового регулирования будет способствовать установление в ст. 91 Закона об образовании положения о том, что порядок проведения проверок, а также особенности применения мер по фактам выявленных нарушений в рамках лицензионного контроля за образовательной деятельностью определяются соответствующими положениями о федеральном государственном надзоре в сфере образования.

Сохранив процедурные механизмы, предусмотренные ст. 93 Закона об образовании, федеральный государственный надзор за соблюдением лицензионных требований будет выделяться за счет обособления специального предмета проверки, что становится возможным ввиду производного характера лицензионных требований от требований законодательства (п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона о лицензировании). Ввиду отмеченной необходимости сокращения избыточной административной нагрузки на подконтрольные субъекты положения о специальных основаниях проведения проверок, предусмотренные для федерального государственного надзора в сфере образования, должны оставаться неприменимыми в рамках надзора за соблюдением лицензионных требований. Условия системности правового регулирования диктуют также необходимость указания ссылки на соответствующие положения Закона об образовании в Положении о лицензировании и Административном регламенте исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

Министерство экономического развития РФ, являясь ответственным исполнителем по реализации реформы контрольной и надзорной деятельности, отмечает возможность соответствующего снижения административного воздействия на хозяйственную деятельность путем отмены лицензирования или замены лицензирования другими формами государственного регулирования и контроля по тем видам деятельности, где осуществляемые виды федерального государственного контроля и надзора позволяют обеспечить необходимый уровень безопасности⁷. Соответствующее решение становится тем более актуальным, что в сфере управления образованием действует значительный комплекс контрольных механизмов (государственная, общественная и профессионально-общественная аккредитация, независимая оценка качества образования, мониторинг в системе высшего образования, самообследование и др.).

Отнесение лицензионного контроля к федеральному государственному надзору в сфере образования будет отвечать современным тенденциям по устранению дублирующих функций контроля и надзора⁸, а также способствовать достижению цели оптимизации компетенции субъектов административного надзора

⁷ Доклад Министерства экономического развития РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации. 2017».

⁸ Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. Пр-2508. Дата обращения 20 июня, 2018. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/50899>.

в сфере образования и обеспечению соответствия государственного регулирования юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля и надзора⁹. Конвенциональность подхода, лежащего в основе предлагаемого отраслевого механизма оптимизации государственного управления в сфере образования, свойственная административно-правовой проблематике в целом, также позволит обеспечить гармоничный учет разнонаправленных политических интересов в соответствующей сфере.

Библиография

- Абуязрова, Ирина А., Кнутов, Александр В., Плаксин, Сергей М., Чаплинский, Александр В. 2017. *Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016*. М.: Изд. дом РСПП.
- Андрюхина, Элина П., Бакурова, Наталья Н., Галкина, Марина В., Гридин, Станислав И. 2017. *Административный процесс Российской Федерации*. М.: Проспект.
- Зубарев, Сергей М. 2016. «Процессуальная природа контроля и надзора». *Административное право и процесс* 2: 10–14.
- Соловей, Юрий П. 2015. «О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий». *Административное право и процесс* 2: 46–50.
- Старостин, Сергей А. 2017. «Административный процесс как отрасль публичного права». *Административное право и процесс* 4: 13–21.
- Стахов, Александр И. 2016. «О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». *Административное право и процесс* 4: 4–8.
- Сырых, Владимир М. 2013. «Министерское нормотворчество: сущее и должное в государственном управлении Российской империи». *Журнал российского права* 4: 121–126.
- Фролов, Борис М. 2015. «Административно-правовая регламентация государственного контроля и надзора как гарантия реализации и защиты права на образование». *Материалы Международной научной конференции «Человек в глобальном мире»*. Воронеж.

Статья поступила в редакцию 22 июня 2018 г.,
рекомендована в печать 15 ноября 2018 г.

Контактная информация:

Куликова Татьяна Борисовна — мл. науч. сотр.; kulikova_tanya@mail.ru

Problems of legal regulation of licensing control over educational activities

T. B. Kulikova

Kutafin Moscow State Law University,
9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 125993, Russian Federation

For citation: Kulikova, Tatyana B. 2019. “Problems of legal regulation of licensing control over educational activities”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 72–83. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.105> (In Russian)

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2008 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В. В. Михайлова».

The aim of the research of the article is to determine the directions for harmonizing the legal regulation and law-enforcement practices on the basis of a systematic research and comparative analysis of the state control and supervision institutions in the sphere of education, their determinacy in the context of the administrative reform of control and supervisory activities. Emphasis was placed on identifying mechanisms for eliminating duplication of administrative procedures in the licensing control over educational activities of current organizations. The article deals with the contradictions of law-enforcement practice about establishing legal grounds for control and determining of control measures set and legal consequences. This makes it possible to formulate the optimal way of integration of control over compliance with licensing requirements in the implementation of educational activities and federal state supervision in education. The conclusion is based on the need for direct legislative regulation of licensing control in the framework of the state supervision in the sphere of education. In this context, the author defines the components of the legal structure of the administrative procedure of the federal state supervision over the observance of licensing requirements in the sphere of education, determines the place and necessary conditions for applying the prohibition of admission to an educational organization as a special administrative preventive measure. The proposed systemic amendments in the regulatory framework determine the compliance of state regulation with the legal nature and nature of public relations in the field of state control and supervision in education.

Keywords: licensing, licensing control, educational activity, state supervision in the sphere of education, Rosobrnadzor, administrative reform.

References

- Abuziarova, Irina A., Knutov, Aleksandr V., Plaksin, Sergei M., Chaplinskii, Aleksandr V. 2017. *Kontrol'nadzornaia i razreshitel'naia deiatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: analiticheskii doklad — 2016* [Control and supervisory, licensing activity in the Russian Federation: analytical report — 2016]. Moscow: Izdom RSP Publ. (In Russian)
- Andriukhina, Elina P., Bakurova, Natal'ia N., Galkina, Marina V., Gridin, Stanislav I. 2017. *Administrativnyi protsess Rossiiskoi Federatsii* [Administrative process of the Russian Federation]. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Frolov, Boris M. 2015. "Administrativno-pravovaia reglamentatsiia gosudarstvennogo kontroliia i nadzora kak garantiia realizatsii i zashchity prava na obrazovanie" ["Legal administrative reglamentation of state control and supervision as a guarantee for the realization and protection of the right to education"]. *Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii "Chelovek v global'nom mire"* [Collection of papers of International Scientific Conference "The man in the global world"]. Voronezh. (In Russian)
- Solovei, Iurii P. 2015. "O sovershenstvovanii zakonodatel'noi osnovy sudebnogo kontroliia za realizatsiei organami publichnoi administratsii i ikh dolzhnostnymi litsami diskreسیونnykh polnomochii" ["On improvement of the legislative framework of judicial control of realization by agencies of public administration and their officials of discretion powers"]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process] 2: 46–50. (In Russian)
- Starostin, Sergei A. 2017. "Administrativnyi protsess kak otrasl' publichного prava" ["Administrative process as a branch of public law"]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process] 4: 13–21. (In Russian)
- Stakhov, Aleksandr I. 2016. "O klassifikatsii i kodifikatsii administrativno-prinuditel'nykh mer, primeniaemykh v sfere gosudarstvennogo kontroliia i nadzora za deiatel'nost'iu iuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei" ["On Classification and Codification of Administrative Enforcement Measures used in the Area of the State Control and Supervision of Activities of Legal Entities and Individual Entrepreneurs"]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process] 4: 4–8. (In Russian)
- Syrykh, Vladimir M. 2013. "Ministerskoe normotvorchestvo: sushchee i dolzhnoe v gosudarstvennom upravlenii Rossiiskoi imperii" ["Ministerial rulemaking: the essence and due in the public

administration of the Russian Empire“]. *Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]* 4: 121–126. (In Russian)

Zubarev, Sergei M. 2016. “Protsessual'naia priroda kontrolya i nadzora” [“The procedural nature of control and supervision”]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Process]* 2: 10–14. (In Russian)

Received: June 22, 2018
Accepted: November 15, 2018

Author's information:

Tatyana B. Kulikova — junior researcher; kulikova_tanya@mail.ru