

На правах рукописи

Рубанова Наталья Анатольевна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: **Аникин Сергей Борисович**
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая
академия»,
профессор кафедры административного
и муниципального права

Побежимова Нелли Ивановна
кандидат юридических наук, профессор
РАНХиГС при Президенте РФ,
профессор кафедры административного
права и процесса

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Нижегородский
государственный университет им. Н.И.
Лобачевского» (НИУ)

Защита диссертации состоится «14» декабря 2013 г. в 15:30 часов на заседании диссертационного совета Д212.298.16 ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан « » _____ 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственная политика Российской Федерации провозгласила область образования одной из приоритетных. Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы определила основные направления создания новой структуры высшего профессионального образования и системы оценки деятельности образовательных учреждений, что, безусловно, будет способствовать повышению качества образования.

Сложившаяся ранее в Российской Федерации трехступенчатая система контроля за качеством образования (первая ступень – лицензирование, вторая – аттестация, а третья – государственная аккредитация учебного заведения) не в полной мере позволяла воздействовать на нарушителей законодательства Российской Федерации об образовании. Не позволила устранить негативные тенденции в данной области и двухступенчатая система контроля за качеством образования (лицензирование и аккредитация). Практика контрольно-надзорной деятельности уполномоченных федеральных и региональных государственных органов, показывает, что в деятельности образовательных учреждений достаточно часто имеют место серьезные нарушения законодательства об образовании, которые не могут быть устранены имеющимися правовыми средствами либо за которые не установлен определенный вид ответственности.

В настоящее время кардинально изменяется структура высшего образования, существенно повышаются требования к качеству образования, уделяется повышенное внимание к наличию законных оснований на право высшего учебного заведения осуществлять образовательную деятельность. Выполнение данных требований влечет пересмотр существующей законодательной базы, о чем свидетельствуют принятие новых актов, регламентирующих образовательную деятельность, и многочисленные поправки, вносимые в законодательство о лицензировании образовательной

деятельности. Задачи повышения качества образования и совершенствования контрольно-надзорных мер должны объективироваться в праве в четких и конкретных мерах и требованиях. Тем не менее, действующие нормативные правовые акты содержат множество отсылочных норм. Кроме того, правовое регулирование в области образования характеризуется множеством ведомственных актов, регулирующих процедуры лицензирования, аккредитации и контроля и надзора в сфере образования. При этом в целом состояние законодательной базы о лицензировании образовательной деятельности отличается несовершенством, отсутствием коммуникаций, согласованности.

Проблемам правового регулирования повышения качества образования посвящены многочисленные научные публикации и монографические исследования, но до настоящего времени, комплексное исследование и анализ правового регулирования административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования на современном этапе развития высшего профессионального образования не проводилось.

Теоретическая неразработанность данной проблемы отрицательно сказывается на правоприменительной практике проведения процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования, и, как следствие, на снижении конкурентоспособности российских вузов по сравнению с европейскими. Вышеизложенное свидетельствует о необходимости полного и комплексного исследования проблем правового регулирования административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования, теоретического обоснования путей повышения контроля качества образовательной деятельности, выработке предложений по совершенствованию административной процедуры лицензирования.

Указанные обстоятельства с учетом их существенного практического значения актуализируют необходимость теоретического осмысления

закономерностей развития системы оценки деятельности образовательных организаций в целях обеспечения соблюдения законодательства о лицензировании образовательной деятельности и поиска путей повышения эффективности деятельности органов управления образованием в данной сфере.

Цель диссертационного исследования заключается в проведении комплексного анализа теоретических основ, обосновании и разработке концепции процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования, а также формулировании научных и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования процедуры лицензирования в сфере высшего образования на современном этапе развития системы образования.

Достижение поставленной предопределило необходимость решения следующих **задач**:

- проанализировать структуру административного процесса и сформулировать понятие и принципы процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования;
- исследовать генезис лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования в России;
- определить сущностные характеристики административной процедуры лицензирования в сфере высшего образования, характеризующие ее как управленческую процедуру;
- определить круг субъектов административной процедуры лицензирования в сфере высшего образования и пределы их компетенции в данной сфере;
- дать оценку юридическим основаниям и целевой направленности применению мер административной ответственности за нарушение лицензионных требований;

– выявить актуальные вопросы обеспечения законности при осуществлении контроля и надзора за соблюдением лицензионных требований;

– разработать конкретные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования в Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составили правовые нормы, регулирующие условия и порядок осуществления административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования, акты правосудия, правоприменительная практика по данной проблематике.

Степень научной разработанности исследования. Постановка и решение исследовательских задач основывается на научных достижениях ученых в области административного права, в числе которых следует назвать труды А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, К. С. Бельского, И. И. Веремеенко, А. А. Демина, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, М. И. Еропкина, А. Б. Зеленцова, А. А. Кармолицкого, И. Ш. Килясханова, Ю. М. Козлова, П. И Кононова, А. Г. Коренева, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, Е.Б. Лупарева, А. В. Малько, С. Н. Махиной, М. Я. Масленникова, И. В. Пановой, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, В. Е. Севрюгина, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, С. С. Студеникина, А. Ю. Тихомирова, А. П. Шергина и других.

Проблемам административно-правового регулирования системы образования посвящены работы А. П. Алехина, И. Л. Бачило, С. В. Барзилова, Л. Е. Бляхера, Б. П. Курашвили, С. В. Курова, А. П. Лончакова, В. М. Сырых, И. Ф. Ярулина и других.

Вопросы лицензирования в сфере высшего профессионального образования рассматривались в научных трудах А. Б. Агапова, А. Б. Багандова, Д. Н. Бахраха, О. В. Гречкиной, В. И., Ж. А. Ионовой, В.В. Кваниной, К. И. Костылевой, В. И. Майорова, Г. В. Мельничук, Ю. Н. Мильшина, Д. В. Новохатского, О. М. Олейник, Д. В. Осинцева, Н. И. Побежимовой, Е. И. Спектор, В. И. Сургутскова, О. С. Троценко, Ю. С. Юрьевой и других.

Несмотря на наличие публикаций и монографических исследований по данной тематике, до настоящего времени комплексное исследование процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования не проводилось. Таким образом, проблема правового регулирования процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования не получила достаточно полного и комплексного освещения.

Методологической основой исследования являются общенаучные и частнонаучные методы: формально-логический, сравнительно-правовой, диалектического материализма, системно-структурного анализа и синтеза, толкования, формально-юридический. Использование названных методов позволило всесторонне и комплексно изучить проблему, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы.

Теоретическая и эмпирическая база исследования. Теоретической базой исследования послужили научные труды в области общей теории права, административного, образовательного права, относящиеся к рассматриваемой теме, публикации по вопросам применения процедуры лицензирования в периодической печати, статистические данные, а также информация, содержащаяся в сети Интернет.

Эмпирическую базу исследования составляют:

– опубликованные решения Конституционного Суда Российской Федерации, практика Верховного Суда Российской Федерации, Высшего

Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам, посвященным применению процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования;

– статистические данные Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки

– результаты анкетирования, проведенные в высших учебных заведениях (Магнитогорском государственном техническом университете, Магнитогорском государственном университете, филиале Московского университета экономики, статистики и информатики (г. Магнитогорск), филиале Международного института экономики и права (г. Магнитогорск), филиале Уральского института Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Магнитогорск).

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет собой первое в период реформирования административного законодательства и существенного обновления законодательства об образовании комплексное исследование специфики и проблем административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования.

В научно-поисковый оборот введены авторские определения понятий «административная процедура лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования», «лицензирование образовательной деятельности», «контроль за соблюдением лицензионных требований и условий»; предложена авторская классификация стадий административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования; выявлены актуальные теоретические и практические проблемы применения мер административной ответственности за нарушение лицензионных требований.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и предложениях по совершенствованию

законодательства, регулирующего административную процедуру лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Представлена концепция административной процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования, основанная на положениях современной доктрины административного процесса и определяющая процедуру лицензирования как разновидность управленческой административной процедуры. В рамках данной концепции осуществление полномочий Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки по лицензированию образовательной деятельности высшего профессионального образования определяются как полномочия по исполнению государственных функций; определено место административной процедуры лицензирования в структуре административного процесса; обозначены пределы компетенции лицензирующих органов по осуществлению административной процедуры лицензирования; выделены общие и специфические признаки; выявлены условия эффективности процедуры лицензирования.

2. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования определена как установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления лицензирующими органами определенной деятельности, направленной на принятие управленческого решения по возбуждению лицензионного дела, сбору и анализу информации о лицензируемом объекте, принятию решения по делу, исполнению решения, надзору за соблюдением лицами, получившими разрешение установленных требований и условий, а также по применению мер принуждения за допущенные нарушения лицензионных требований и условий.

3. Обоснована необходимость законодательного закрепления процессуальной регламентации следующих стадий административной процедуры лицензирования:

- 1) возбуждение лицензионного дела;
- 2) рассмотрение лицензионного дела;
- 3) принятие решения по лицензионному делу;
- 4) исполнение решения;
- 5) ведение реестра лицензий;
- 6) пересмотр решения по лицензионному делу;
- 7) контроль (надзор) за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий.

Приведенная структура административной процедуры лицензирования включает в себя общие (обязательные) стадии и факультативную стадию. Общие (обязательные) стадии обладают присущими им признаками, назначением, обособленностью нормативной регламентации, наличием самостоятельного юридически значимого результата, выражаемого, как правило, в виде юрисдикционного акта, имеющего юридическое значение, в том числе и для перехода в следующую стадию. Факультативная стадия (пересмотр решения по лицензионному делу) реализуется в связи с рассмотрением административно-правового спора.

4. Обосновано, что специфика административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования заключается в наличии как общих (обязательных) стадий, так и специальной стадии процедуры. В качестве специальной стадии, характеризующей особенности лицензирования образовательной деятельности, следует выделить переоформление лицензии. В данном случае для обеспечения образовательной деятельности организации, которая возникла в результате реорганизации в форме разделения или выделения, предоставляется временная лицензия в соответствии с лицензией реорганизованного лицензиата. Отличительной особенностью данной стадии

является то, что переоформление лицензии хотя и осуществляется по правилам и стадиям (общим и факультативным), установленным для административной процедуры лицензирования, однако представляет собой сокращенный вариант процедуры лицензирования образовательной деятельности и возникает лишь в период осуществления лицензионной деятельности.

5. Проведено разграничение между понятиями контроль и надзор за соблюдением лицензионных требований и условий. Уточнен порядок проведения лицензионного контроля и надзора за соблюдением лицензионных требований и условий. Предложено авторское определение понятия «контроль за соблюдением лицензионных требований и условий».

6. Отстаивается авторская позиция о том, что приостановление действия лицензии как мера государственного принуждения имеет двойственную правовую природу. В зависимости от цели применения данной меры административного принуждения, в одном случае это мера административной ответственности, а в другом – мера обеспечения производства по делу. Так, на период до вступления в законную силу судебного решения, в рамках дела об административном правонарушении, возбужденного органом по контролю и надзору в сфере образования, может быть применена мера обеспечения производства по делу – временное приостановление действия лицензии образовательной организации. В данном случае действие лицензии приостанавливается на срок до вступления в силу судебного решения по делу об административном правонарушении, за совершение которого возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности либо лишения специального права (аннулирования лицензии).

Предложено ввести в КоАП РФ статью 27.16.1 «Временное приостановление действия лицензии», предложено ее содержание.

7. Аргументировано мнение о целесообразности применения за нарушение лицензионных требований и условий в качестве меры административной ответственности – аннулирование лицензии.

Предложено дополнить перечень видов административных наказаний таким видом, как аннулирование лицензии, и отнести применение данного наказания к исключительной компетенции судьи. Соответственно следует пункт 5 статьи 3.2 КоАП РФ «Виды административных наказаний» изложить следующим образом: «5) лишение специального права, предоставленного физическому или юридическому лицу;».

Кроме того, предложено статью 19.20 КоАП РФ дополнить частью 4, предусматривающей за повторное грубое нарушение лицензионных требований и условий наказание в виде лишения специального права (аннулирования лицензии), предложено её содержание, изложен алгоритм процессуальных действий по применению административного наказания в виде лишения специального права (аннулирования лицензии).

8. Обоснован вывод о том, что эффективность процедуры лицензирования будет иметь результат в случае неукоснительного соблюдения требований по трем направлениям:

- перманентного проведения лицензионного контроля;
- осуществления действенного прокурорского надзора;
- совершенствования судебного контроля, посредством создания системы административного судопроизводства.

9. Аргументировано мнение о том, что порядок проведения лицензионного контроля является государственной функцией, которая должна носить правовой общеобязательный характер. В этой связи определена необходимость разработки Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной

деятельности. Предложен проект Административного регламента исполнения государственной функции.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретические выводы и положения настоящего исследования вносят определенный вклад в развитие науки административного и образовательного права, создают научно-практическую базу для дальнейших исследований в данном направлении для административной деятельности лицензирующих органов, могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства.

Практическая значимость исследования определяется тем, что содержащиеся предложения и рекомендации могут быть использованы в преподавании учебных курсов «Административное право», «Административный процесс», в юридических вузах, на юридических факультетах и при подготовке лекций, учебных пособий, учебников и другой учебно-методической литературы по данным дисциплинам.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в монографии, публикациях и докладах автора на научно-практических конференциях, включая международные (г. Пенза – 2009, г. Москва – 2010, г. Курск – 2011, г. Челябинск – 2012, г. Магнитогорск – 2012-2013 гг.), семинарах, круглых столах.

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Южно-Уральского государственного университета и Магнитогорского государственного технического университета.

Структура диссертационной работы определяется целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, определены цель и задачи работы, раскрываются теоретические, эмпирические и методологические основы, формулируются теоретическая и практическая значимость, положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-правовые основы административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования Российской Федерации» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию правовой природы административной процедуры лицензирования образовательной деятельности, определению ее места в структуре административного процесса, генезису становления института лицензирования образовательной деятельности в России, установлению пределов компетенции лицензирующих органов и их должностных лиц по осуществлению процедуры лицензирования высшего профессионального образования и характеристике стадий административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования.

В первом параграфе первой главы автор систематизирует различные подходы к пониманию административного процесса и определяет место административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования в структуре административного процесса.

Поддерживая точку зрения сторонников «управленческой» концепции, структурирующих административный процесс из нескольких видов

процессов (административно-управленческого, административно-юрисдикционного и административно-судебного процесса), диссертант приходит к выводу, что процедура лицензирования, как составная часть административно-управленческого процесса, относится к позитивным административным процедурам, призванным нормировать, упорядочить и стабилизировать виды деятельности, которые могут причинить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов лицензионной деятельности. Рассмотрены правовая основа, порядок и специфика процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования.

Анализируя разрешительную природу института лицензирования автор делает вывод, что механизм реализации государственной власти по осуществлению лицензионной процедуры нуждается в четком законодательном закреплении понятия «административная процедура лицензирования», так как данная процедура призвана обеспечить с одной стороны права и свободы граждан, государственную безопасность, сохранение исторических и культурных достояний нашей страны, а с другой стороны призвана урегулировать порядок осуществления данной процедуры, с целью не допустить злоупотреблений со стороны уполномоченных властных субъектов.

Таким образом, *административная процедура лицензирования* – это установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления лицензирующими органами определенной деятельности, направленной на принятие управленческого решения по возбуждению лицензионного дела, сбору и анализу информации о лицензируемом объекте, принятию решения по делу, исполнению решения, надзору за

соблюдением лицами, получившими разрешение установленных требований и условий, а также по применению мер принуждения за допущенные нарушения лицензионных требований и условий.

Выделяя этапы становления института лицензирования в России в рамках исследования научный интерес представляет периодизация становления института лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования. Анализ исторического ракурса лицензирования деятельности высшего профессионального образования показал, что в Российской империи в дореволюционный период образовательная деятельность в целом и высшего образования в частности не подлежала лицензированию и не требовала наличия какого-либо разрешения, но со стороны государства осуществлялся контроль за образовательным процессом. Это свидетельствует о попытке государства закрепить требования к деятельности образовательных учреждений и позволяет рассматривать данные требования как предпосылки зарождения лицензионных требований и условий к лицензированию образовательной деятельности.

Исследование предпосылок и правового закрепления института лицензирования деятельности высшего профессионального образования свидетельствует о длительном периоде формирования институциональной структуры данной процедуры, в течение которой выработаны наиболее оптимальные требования и условия к лицензированию образовательной деятельности в целом и высшего профессионального образования в частности. Это позволило правоприменителю в дальнейшем осуществить законодательное закрепление лицензионных требований и условий, выработанных на основе эмпирического опыта образовательных учреждений, сначала в Законе об образовании 1992 года, затем в Законе об образовании 2012 года, а также в специализированных актах о лицензировании образовательной деятельности.

Второй параграф первой главы посвящен уяснению пределов компетенции лицензирующих органов по осуществлению процедуры

лицензирования высшего профессионального образования, дана характеристика содержанию полномочий лицензирующих органов.

Для выполнения возложенных функций лицензирующие органы наделены государственно-властными полномочиями, реализуемыми ими в установленных для них правовых формах. В пределах своей компетенции они издают правовые акты и обеспечивают их выполнение. Будучи органами исполнительной власти, входящими в структуру федеральных органов, лицензирующие органы осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, публично-правовой характер, которой предопределен конституционными нормами.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки, находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации и не имеет территориальных органов в субъектах Российской Федерации. К полномочиям Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по осуществлению функции проведения лицензирования образовательной деятельности, включающей в том числе контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности, относятся: осуществление лицензирования конкретных видов деятельности; проведение мониторинга эффективности лицензирования; подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании; утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других, используемых в процессе лицензирования, документов; предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах лицензирующих органов с указанием адресов электронной почты, по

которым пользователями этой информацией могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация.

Вместе с тем, отмечается, что пределы властных полномочий ограничены императивными обязанностями должностных лиц лицензирующего органа:

- проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей;

- проводить выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии приказа Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки о проведении проверки, а также копии документа о согласовании проведения проверки с органами прокуратуры в случаях, когда такое согласование предусмотрено Федеральным законом Российской Федерации «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- не препятствовать уполномоченному представителю организации присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

- предоставлять уполномоченному представителю организации, присутствующему при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

- не требовать от организации документов и иных сведений, представление которых не предусмотрено законодательством;

- перед началом проведения выездной проверки по просьбе уполномоченного представителя организации ознакомить его с положениями регламента проверки.

Третий параграф первой главы посвящен характеристике стадий административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования и их характеристики.

Административная процедура лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования представляет собой четкую последовательность совершения юридически значимых действий, когда окончание одной стадии, является основанием для начала другой стадии процедуры. В этом случае можно говорить, что процедура лицензирования состоит из нескольких последовательных процессуальных стадий.

Анализируя различные точки зрения и подходы к выделению стадий административной процедуры лицензирования, автором произведена попытка выделить стадии процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования и рассмотреть их содержание. Предложена авторская классификация стадий административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования: возбуждение лицензионного дела; рассмотрение лицензионного дела; принятие решения по лицензионному делу; исполнение решения; ведение реестра лицензий; пересмотр решения по лицензионному делу; контроль (надзор) за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий.

Приведенная структура административной процедуры лицензирования включает в себя общие (обязательные) стадии и факультативную стадию. Общие (обязательные) стадии обладают присущими им признаками, назначением, обособленностью нормативной регламентации, наличием самостоятельного юридически значимого результата, выражаемого, как правило, в виде юрисдикционного акта, имеющего юридическое значение, в том числе и для перехода в следующую стадию. Факультативная стадия (пересмотр решения по лицензионному делу) реализуется в связи с рассмотрением административно-правового спора.

Выделена специальная стадия административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального

образования. В качестве специальной стадии, характеризующей особенности лицензирования образовательной деятельности, следует выделить переоформление лицензии. В данном случае для обеспечения образовательной деятельности организации, которая возникла в результате реорганизации в форме разделения или выделения, предоставляется временная лицензия в соответствии с лицензией реорганизованного лицензиата. Отличительной особенностью данной стадии является то, что переоформление лицензии хотя и осуществляется по правилам и стадиям (общим и факультативным), установленным для административной процедуры лицензирования, однако представляет собой сокращенный вариант процедуры лицензирования образовательной деятельности и возникает лишь в период осуществления лицензионной деятельности.

Вторая глава «Совершенствование механизмов обеспечения законности административной процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования» объединяет три параграфа, в которых анализируются дискуссионные вопросы, раскрывается механизм проведения лицензионного контроля и надзора, специфика мер административной ответственности, применяемых лицензирующими органами за нарушение лицензионных требований и условий, а также аргументированы предложения по совершенствованию механизмов обеспечения законности в данной сфере.

В первом параграфе второй главы более детально рассмотрена стадия контроля и надзора за соблюдением лицензионных требований и условий лицензиатом.

В административной процедуре лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования стадия контроля и надзора является обязательной, так как позволяет обеспечить законность при проведении административной процедуры. Обобщены и подвергнуты анализу имеющиеся в юридической литературе позиции о соотношении понятий «надзор» и «контроль». Анализ действующего законодательства по

данному вопросу позволил автору утверждать об отсутствии в законодательстве о лицензировании разграничения понятий «надзор» и «контроль». В целях совершенствования понятийного аппарата в законодательстве о лицензировании диссертант предлагает разграничить в административной процедуре лицензирования образовательной деятельности понятия «надзор» и «контроль».

Учитывая, что определение понятия «контроль за соблюдением лицензионных требований и условий» в Положении о лицензировании образовательной деятельности отсутствует, дана формулировка такого определения.

Второй параграф второй главы посвящен анализу специфики и особенностей применения мер ответственности за нарушение лицензионных требований и условий в области лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования.

Законодательство об образовании содержит положения, четко регламентирующие условия и порядок осуществления административной процедуры лицензирования, и нарушение лицензионных требований является основанием для применения мер административной ответственности.

Аргументируется мнение о целесообразности применения за нарушение лицензионных требований и условий в качестве меры административной ответственности – аннулирование лицензии.

Проведенное исследование позволило предложить следующие корректировки в действующее законодательство об административных правонарушениях:

- ввести в КоАП РФ статью 27.16.1 «Временное приостановление действия лицензии»;
- перечень видов административных наказаний следует дополнить таким видом, как аннулирование лицензии, и отнести применение данного наказания к исключительной компетенции судьи;

- дополнить ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ «Лишение специального права» новым абзацем и изложить следующим образом: «Лишение специального права (аннулирование лицензии), предоставленного юридическому лицу или лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившему административное правонарушение, устанавливается за грубое нарушение лицензионных требований и условий, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, и заключается в аннулировании ранее предоставленной лицензии (специального разрешения) на осуществление лицензируемого вида деятельности. Лишение специального права (аннулирование лицензии), предоставленного юридическому лицу или лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, применяется в случае, если лицензиат в течение 6-ти месяцев не устранил нарушения лицензионных требований и условий, повлекших административное приостановление деятельности лицензиата. Лишение специального права (аннулирование лицензии), предоставленного юридическому лицу или лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, назначается судьей».

Соответственно, следует п. 5 ст. 3.2 КоАП РФ «Виды административных наказаний» изложить следующим образом:

«5) лишение специального права, предоставленного физическому или юридическому лицу;».

Кроме того, необходимо статью 19.20 КоАП РФ дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, -

влечет лишение специального права (аннулирование лицензии)».

В тексте диссертации предложен алгоритм процессуальных действий по применению административного наказания в виде лишения специального права (аннулирования лицензии).

В третьем параграфе второй главы определены основные направления совершенствования правового регулирования процедуры аккредитации в сфере высшего образования в современный период.

Обоснован вывод о том, что эффективность процедуры лицензирования будет иметь результат в случае неукоснительного соблюдения требований по трем направлениям: перманентного проведения лицензионного контроля; осуществления действенного прокурорского надзора, совершенствования судебного контроля, посредством создания системы административного судопроизводства.

Достижению целей обеспечения законности в ходе применения процедуры лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования способствует внешняя и внутренняя направленность лицензионного контроля. Посредством проведения плановых и внеплановых проверок реализуется внешняя направленность лицензионного контроля, которая позволяет выявлять нарушения лицензионных требований и условий лицензиатами. Оценить качество лицензионной деятельности образовательной организации позволяет внутренняя направленность лицензионного контроля. Однако достижение данной цели лицензионного контроля значительно усложняется отсутствием административного регламента, который бы позволил установить единые стандарты проведения административной процедуры лицензирования образовательной деятельности, в том числе и в сфере высшего образования.

Аргументируется мнение автора о необходимости унификации порядка исполнения государственной функции по организации и проведению лицензионного контроля, исполнение которой возложено на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, и необходимости принятия Административного регламента исполнения государственной функции по

осуществлению контроля за соблюдением лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности. Предложен проект Административного регламента исполнения государственной функции.

Исследование роли прокурорского надзора в обеспечении соблюдения законодательства о лицензировании образовательной деятельности позволило обосновать вывод о том, что на эффективность прокурорского надзора оказывает существенное влияние отсутствие в органах прокуратуры ведомственного нормативного акта, регламентирующего организацию прокурорского надзора в сфере лицензирования высшего профессионального образования.

В свою очередь, законодательная модель судебного контроля в настоящее время остро нуждается в совершенствовании. Отмечено, что такая модель может быть законодательно закреплена в Кодексе административного судопроизводства.

Таким образом, представляется, что реальное ведомственное, прокурорское и административно-судебное обеспечение соблюдения законодательства о лицензировании образовательной деятельности позволит обеспечить законность при применении мер административного принуждения в области лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы, формулируются рекомендации и предложения, касающиеся совершенствования правового регулирования административной процедуры лицензирования образовательной деятельности.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Рубанова, Н. А. Контроль и надзор за осуществлением лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации // Альманах современной науки и образования. – Тамбов: Грамота, 2010. – №1 (32). – Ч.2. – ISSN 1993-5552. – С.97-98. – 0,12 п. л.

2. Рубанова, Н. А. Преимущество и недостатки процедуры лицензирования образовательной деятельности: сравнительно-правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов: Грамота, 2012. – Ч.1. – № 3 (17). – ISSN 1997-292X. – С.151-153. – 0,37 п. л.

3. Рубанова, Н. А. О соотношении понятий контроля и надзора за процедурой лицензирования образовательной деятельности // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов: Грамота, 2012. – Ч.1. – № 7 (21). – ISSN 1997-292X. – С.161-165. – 0,62 п. л.

4. Рубанова, Н. А. Лицензионный контроль образовательной деятельности // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов: Грамота, 2012. – Ч.1. – № 11(25). – ISSN 1997-292X. – С.156-158. – 0,37п. л.

5. Рубанова, Н. А. Производство по лицензированию деятельности высшего профессионального образования в структуре административно-управленческого процесса // Альманах современной науки и образования. – Тамбов: Грамота, 2013. – № 2(69). – ISSN 1993-5552. – С.155-158. – 0,24 п. л.

Монография, статьи и тезисы докладов и выступлений на научных конференциях

6. Рубанова, Н. А. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования: административно-правовой аспект: монография. – Магнитогорск: Изд-во Магнитогорск. Гос. техн. ун-та им. Г.И. Носова, 2013. – Т.2. – 88 с. – ISBN 978-5-9967-0346-3. – 5,5 п. л.

7. Рубанова, Н. А. Лицензирование, аттестация и аккредитация как элементы контроля за качеством образования // Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы: Материалы научно- практической конференции. – Москва: Литера, 2010. – Т.2. – ISSN 1995-9648. – С.140-143. – 0,18 п. л.

8. Рубанова, Н. А. Совершенствование понятийного аппарата процедуры лицензирования образовательной деятельности // Совершенствование судебной и правоохранительной системы в России: Сборник тезисов VII Международной научно-практической конференции / Отв. ред. Т. Н. Ильина. – Курск: КГУ, 2011. – С.128-131. – 0,24 п. л.

9. Рубанова, Н. А. Новые аспекты лицензирования образовательной деятельности высшего учебного заведения // Проблемы качества образования в современном обществе: Сборник статей VII Международной научно-практической конференции / Под ред. Л. И. Найденовой – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2011. – С.193-195. – 0,18 п. л.

10. Рубанова, Н. А. Административное производство по лицензированию образовательной деятельности в структуре административного процесса // Актуальные проблемы права России и стран СНГ: Материалы XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы. – Челябинск: Цицеро, 2011. – С.175-178. – 0,18 п.л.

11. Рубанова, Н. А. Контроль и надзор в процедуре лицензирования ВПО // Актуальные вопросы современной науки, техники и образования:

Материалы 70-й межрегиональной научно-технической конференции. – Магнитогорск: Изд-во Магнитогорск. гос. техн. ун-та им. Г.И. Носова, 2012. – Т.2. ISBN 978-5-9967-0317-3. – С.280-283. – 0,24 п. л.

12. Рубанова, Н. А. Лицензионное производство в структуре административно-управленческого процесса // Векторы развития российского законодательства: история и современность: Материалы Международной научно-практической конференции. – Магнитогорск: Изд-во Магнитогорск. гос. техн. ун-та им. Г.И. Носова, 2013. – ISBN 978-5-9967-0349-4. – С.90-94. – 0,3 п. л.