

Заключение по проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности»

Анализ опубликованного 12.04.2013 на сайте Министерства образования и науки Проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» (<http://минобрнауки.рф/документы/3290>) (далее – Положение) показал, что данный документ не в полной мере соответствует Федеральному закону от 29.12.2013 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ) и недостаточно учитывает особенности организации и осуществления образовательного процесса в таких высших учебных заведениях, которые вправе осуществлять образовательную деятельность на основе образовательных стандартов, разрабатываемых и принимаемых ими самостоятельно, в первую очередь, в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете. Кроме того, в отдельных случаях Проект положения необоснованно создает дополнительные административные барьеры для образовательных организаций, не реализуя всех возможностей по упрощению процедуры лицензирования, предоставленных Федеральным законом от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании), а порой ему противоречит.

Во-первых, Положение является чрезвычайно неполным и не решает множество принципиальных вопросов лицензирования образовательной деятельности, поставленных Законом об образовании в РФ и Законом о лицензировании. Более того, в результате такого упрощения и стремления сэкономить, ограничиться одним пунктом там, где требуется как минимум два, отдельные нормы Положения противоречат требованиям законодательства.

1. В части 4 статьи 91 Закона об образовании в РФ достаточно подробно описываются требования к содержанию Приложений к лицензии. В том числе в ней указывается, что «по каждому филиалу организации, осуществляющей образовательную деятельность, оформляется отдельное приложение к лицензии с указанием также наименования и места нахождения такого филиала». Однако в Положении эти моменты опускаются, несмотря на то, что очевидно должны быть раскрыты и разъяснены (соответствующий пункт 7 Положения ограничивается просто

Для устранения этого замечания необходимо дополнить пункт 7 Положения еще как минимум одним абзацем следующего содержания:

«Лицензия без приложения к ней является недействительной. Приложение к лицензии без лицензии является недействительным. В лицензии образовательной организации указываются все имеющие лицензию филиалы организации. В приложении к лицензии указываются все лицензированные в образовательной организации направления подготовки (специальности). В приложении к лицензии указываются также место расположения образовательной организации и место ведения образовательной деятельности. В случае ведения образовательной деятельности по нескольким адресам, в приложении указываются все адреса.»

2. Положение крайне скупо регламентирует вопросы переоформления лицензии, в большинстве случаев просто приравняв эту процедуру к процедуре получения лицензии впервые, хотя чаще всего причиной переоформления является необходимость внесения изменения лишь в приложение к лицензии, то есть незначительное изменение условий или содержания образовательной деятельности. При этом, Положение не учитывает, что согласно статье 18 Закона о лицензировании перечень документов, представляемых лицензиатом для переоформления лицензии, должен определяться причиной переоформления и не должен, поэтому, совпадать с перечнем документов и сведений, представляемых в лицензирующий орган для получения лицензии впервые, как это сделано в Положении.

Так, например, согласно части 5 статьи 18 Закона о лицензировании, при обращении за переоформлением лицензии «в случае реорганизации юридического лица в форме преобразования в заявлении о переоформлении лицензии указываются новые сведения о лицензиате или его правопреемнике, предусмотренные частью 1 статьи 13 настоящего Федерального закона, и данные документа, подтверждающего факт внесения соответствующих изменений в единый государственный реестр юридических лиц. Заявление о переоформлении лицензии и прилагаемые к нему документы представляются в лицензирующий орган не позднее чем через пятнадцать рабочих дней со дня внесения соответствующих изменений в единый государственный реестр юридических лиц». И этим набор требуемых документов исчерпывается. Однако в пункте 8 Положения в большинстве случаев переоформления лицензии (в том числе и в рассматриваемом) содержится требование о представлении при переоформлении лицензии в точности того же набора документов и сведений, как и при получении лицензии. Для устранения этого замечания необходимо дополнить Положение новым пунктом, в котором процитировать часть 5 статьи 18 Закона о лицензировании (с необходимой редакторской правкой).

Согласно части 8 статьи 18 Закона о лицензировании при обращении за переоформлением лицензии «в случае прекращения деятельности по одному адресу или нескольким адресам мест ее осуществления, указанным в лицензии, в заявлении о переоформлении лицензии указываются адреса, по

которым прекращена деятельность, и дата, с которой фактически она прекращена». Этот перечень сведений также является исчерпывающим, однако, согласно Положению и в этом случае заявитель обязан представить обширный набор документов и сведений, аналогичный тому, который представляется для получения лицензии. Для устранения этого замечания Положение должно быть дополнено новым пунктом, в котором будет процитирована часть 8 статьи 18 Закона о лицензировании.

Согласно части 7 статьи 18 Закона о лицензировании при переоформлении лицензии по причине намерения «лицензиата осуществлять лицензируемый вид деятельности по адресу места его осуществления, не указанному в лицензии, в заявлении о переоформлении лицензии указываются этот адрес и сведения, подтверждающие соответствие лицензиата лицензионным требованиям при осуществлении лицензируемого вида деятельности по этому адресу». Следовательно, представлять полный комплект документов и сведений, характеризующих способность лицензиата осуществлять соответствующую деятельность по уже разрешенным адресам, не требуется. Аналогичным образом, согласно Закону о лицензировании должен быть индивидуализирован перечень документов и сведений, представляемых при переоформлении лицензии по причине намерения «внести изменения в указанный в лицензии перечень выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности». В этом случае, согласно части 9 статьи 18 Закона о лицензировании «в заявлении о переоформлении лицензии указываются сведения о работах, об услугах, которые лицензиат намерен выполнять, оказывать, или о работах, об услугах, выполнение, оказание которых лицензиатом прекращаются. При намерении лицензиата выполнять новые работы, оказывать новые услуги, составляющие лицензируемый вид деятельности, в заявлении о переоформлении лицензии также указываются сведения, подтверждающие соответствие лицензиата лицензионным требованиям при выполнении данных работ, оказании данных услуг». Следовательно, например, при намерении реализовывать новые образовательные программы, согласно Закону о лицензировании не требуется представлять комплект документов и сведений относительно уже реализуемых в соответствии с ранее полученной лицензией программ. Вопреки этому, пункт 12 Положения не содержит указанных выше оговорок и требует от заявителя представлять в таких случаях полный комплект сведений, «подтверждающих соответствие лицензиата лицензионным требованиям, установленным пунктом 5 настоящего Положения». Для устранения этого замечания необходимо разбить пункт 12 Положения на 2 части, как это сделано в Законе о лицензировании, и четко указать, какие именно сведения требуется представлять для переоформления лицензии при изменении адреса оказания услуг (очевидно, это должны быть только сведения, касающиеся подпунктов «а» и «б» пункта 5), а какие – при намерении реализовывать новые образовательные программы (в этом случае, допустимо запрашивать данные, касающиеся в первую очередь кадрового и учебно-методического

обеспечения образовательного процесса по указанным программам – см. пп. «в», «д», «г», а отдельных случаях также «ж», «з», «к»-«м» п. 5 Положения).

2. В части 12 статьи 91 Закона об образовании в РФ перечислены случаи (дополнительные к общим условиям, установленным законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности), когда лицензирующий орган обязан принять «решение о возврате соискателю лицензии или лицензиату заявления и прилагаемых к нему документов с мотивированным обоснованием причин возврата». Однако в Положении эти вопросы никак не затрагиваются, хотя некоторые из них, очевидно, нуждаются не только в повторении, но в уточнении и расшифровке: например, перечень образовательных программ, которые не вправе реализовывать некоторые из лицензиатов или соискателей лицензии.

3. В Положении никак не регламентирован порядок предоставления временной лицензии на осуществление образовательной деятельности, выдача которой предусмотрена частями 8 и 9 статьи 91 Закона об образовании в РФ. В результате, очевидно, потребуется разрабатывать и принимать самостоятельный подзаконный акт, в котором будут регламентированы соответствующие процедуры. Но для экономии правовых средств гораздо более целесообразным было бы дополнить необходимыми нормами само Положение.

Во-вторых, в Положении не всегда четко прописано, каким именно образовательным организациям следует соблюдать те или иные лицензионные требования, что создает необоснованные административные барьеры при получении лицензии. Так, например, согласно подпунктам «и» - «л» пункта 8 Положения, все соискатели лицензии (лицензиаты) (за исключением тех, которые реализуют образовательные программы по самостоятельно разрабатываемым и утверждаемым образовательным стандартам) обязаны для получения (переоформления) лицензии (независимо от характера предъявляемых к лицензированию образовательных программ) представить следующие документы (копии документов):

«и) копия заключения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям;

к) копии программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, согласованных с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации;

л) копию лицензии на осуществление работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну.»

И никаких исключений из этих правил не установлено, хотя очевидно, что данные требования для большинства соискателей являются излишними.

Для исправления этих ошибок предлагается:

1) подпункт «и» пункта 8 Положения после слова «требованиям» дополнить словами «(при лицензировании программ подготовки

(переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов»);

2) подпункт «к» пункта 8 Положения после слов «Российской Федерации» дополнить словами «(при лицензировании соответствующих программ)»;

3) подпункт «л» пункта 8 Положения после слов «государственную тайну» дополнить словами «(при реализации образовательного процесса, содержащего сведения, составляющие государственную тайну)».

В-третьих, важной задачей, поставленной государством перед образовательными организациями, наделенными правом реализации образовательных программ в соответствии с образовательными стандартами, разрабатываемыми и утверждаемыми ими самостоятельно (см. статью 12 Закона об образовании в РФ и статью 4 Федерального закона от 10.11.2009 №259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»), является задача обеспечения тесной связи между данными образовательными организациями и работодателями с целью наиболее полного соответствия образовательных программ потребностям экономики. На это же направлен целый ряд новых в сравнении с ранее принятыми законодательными актами положений Закона об образовании в РФ (см., напр., статьи 19 и 96). Несомненно, что эффективным такое взаимодействие может быть только в том случае, если образовательные организации могут оперативно корректировать содержание своих образовательных программ, индивидуализировать его в соответствии с потребностями конкретного заказчика, который станет работодателем для выпускников данного вуза. Действующее в настоящее время «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 Российской Федерации от 16.02.2011 №87 в полной мере отвечает обозначенным требованиям, поскольку согласно пункту 10 названного Положения «Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, не требуется в случае намерения университета реализовывать образовательные программы на основе установленных им самостоятельно образовательных стандартов и требований по направлениям подготовки (специальностям) высшего профессионального образования, специальностям научных работников, которые включены в приложение к документу, подтверждающему наличие лицензии». Эта норма полностью оправдана еще и по той причине, что условия реализации образовательных программ в рамках одного направления подготовки (специальности) как правило различаются крайне незначительно, поэтому проводить повторную

проверку соответствия условий их реализации лицензионным требованиям нет необходимости.

На основании изложенного предлагается дополнить пункт 9 Положения новыми абзацами четвертым и пятым следующего содержания:

«Федеральным университетам, университетам, в отношении которых устанавливается категория "национальный исследовательский университет", другим федеральным государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования, реализующим образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации, а также федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования "Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова" и федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный университет" имеющим лицензию по направлению подготовки (специальности), реализуемой в пределах федерального государственного образовательного стандарта, получение (переоформление) лицензии для реализации образовательной деятельности по этому направлению подготовки (специальности) в рамках собственного стандарта не требуется.

В случае окончания действия лицензии по направлению подготовки (специальности) полученной для осуществления обучения в пределах федерального государственного образовательного стандарта, получение (переоформление) лицензии образовательной организацией осуществляется в порядке, установленном пунктом 8 настоящего Положения.»

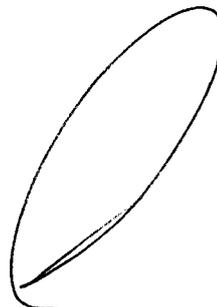
В-четвертых, в Положении имеются различные технические, по-видимому, ошибки, которые, тем не менее, могут иметь существенные юридические последствия.

Так, например, пунктом 9 Положения установлен облегченный порядок получения лицензии для организаций высшего образования, которые вправе осуществлять образовательную деятельность по самостоятельно разрабатываемым и утверждаемым образовательным стандартам. Однако в отличие от пункта 8, в котором определен общий порядок получения лицензии, в пункте 9 после слов «Для получения» нет слова «(переоформления)», в результате чего выходит, что процедуру переоформления лицензии эти организации должны проходить в общем порядке, что очевидно является ошибкой. Аналогичная ошибка содержится и в пункте 10.

Для исправления этой ошибки предлагается дополнить Положение в пункте 9 и пункте 10 после слов «Для получения» словом «(переоформления)». При этом, необходимо учесть также замечания относительно процедуры переоформления лицензии, высказанные выше, и дополнить пункт 9 Положения новым предложением следующего

содержания: «При обращении за переоформлением лицензии представляется только тот набор документов и сведений, который определяется согласно статье 18 Федерального закона от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», исходя из основания обращения за переоформлением.»

Руководитель Центра
экспертиз СПбГУ

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop that starts at the bottom left, curves upwards and to the right, and then loops back down to the starting point.

А.В. Гоголевский