

К.В. Черкасов, Е.Б. Лапина

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ БАРЬЕРАХ И ОГРАНИЧЕНИЯХ

Освещены отдельные вопросы правового регулирования отношений в сфере образования. Рассматривается влияние лицензионных требований на деятельность образовательных организаций и качество оказываемых ими услуг. На основе анализа федерального законодательства, судебной практики и юридической литературы авторами сделан вывод о необходимости совершенствования системы лицензирования образовательной деятельности, сформулированы предложения и рекомендации по оптимизации действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: право на образование; образовательная деятельность; законодательство об образовании; образовательная организация; лицензирование образовательной деятельности; федеральный государственный образовательный стандарт; правовое регулирование.

Право на образование занимает одно из ведущих мест в числе базовых конституционных прав человека и гражданина [1]. Высший орган конституционной юстиции России в своем Постановлении от 15.05.2006 № 5-П отмечает, что «федеральный законодатель... определяет образование, право на которое является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации, как целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов), при этом область образования провозглашается в Российской Федерации приоритетной» [2]. Признание данной сферы первостепенной [3] возлагает на государство особые обязательства по созданию условий для обеспечения высокого качества образовательных услуг как части реализации своей социальной миссии. Спектр вопросов, которые должны быть разрешены для достижения указанной цели, достаточно широк. В первую очередь это, несомненно, формирование качественной нормативной правовой основы, регулирующей соответствующие правоотношения и регламентирующей функционирование субъектов этих правоотношений. При этом правовое регулирование представляет собой управление общественными отношениями, т.е. воздействие на такие отношения с целью их упорядочивания, создания справедливых, разумных форм их выражения. По мнению Ю.И. Гревцова, «фактические отношения, являясь основой правоотношений, составляют материальную предпосылку их возникновения» [4. С. 81]. Иными словами, основой нормотворчества должна являться природа регулируемых общественных отношений. Создание же правовых норм, идущих вразрез с логикой и традициями фактических отношений, влечет искажение их содержания, внутреннего порядка и, следовательно, ведет зачастую к неисполнимости правовых предписаний.

Очевидно, что право человека на образование не существует автономно, а находится в тесной взаимосвязи с правами и обязанностями иных субъектов. В частности, это означает, что возможности граждан реализовать свое право на образование напрямую зависят от эффективности образовательных организа-

ций, посредством которых осуществление соответствующего права обеспечивается. Несколько перефразируя Е.А. Каштанову, можно сказать, что каким бы высоким авторитетом ни обладали конституционные (основные) нормы, они не реализуются автоматически, без волевых усилий соответствующих субъектов [5. С. 24]. Признавая за человеком право на образование, государство берет на себя обязательства по охране и защите этого права. Одним из инструментов такой охраны является институт лицензирования. Прежде чем санкционировать осуществление той или иной деятельности, лицензирующий орган должен убедиться в потенциальной возможности соискателя лицензии эту деятельность осуществлять. Критериями, на основании которых происходит оценка таких возможностей, выступают лицензионные требования, представляющие собой условие о наличии у организации ресурсов (материальных, кадровых, информационных и т.п.), необходимых для реализации образовательных программ.

Современная модель лицензирования образовательной деятельности имеет сравнительно давние исторические корни [6] и нормативно зафиксирована сегодня в утвержденном в 2013 г. актом Правительства Российской Федерации Положении о лицензировании образовательной деятельности [7] (далее – Положение о лицензировании). Она устанавливает в качестве обязательного требования наличие у организации-лицензиата на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий в каждом из мест осуществления образовательной деятельности, а также иного материально-технического обеспечения. При этом адрес каждого из мест нахождения имущества, используемого в образовательном процессе, должен быть включен в лицензию [8]. Таким образом, возможность осуществления образовательной деятельности обусловлена наличием у организации прав на имущество, которое предполагается использовать при реализации образовательных программ. Отсутствие у образовательной организации таких прав квалифицируется в качестве грубого нарушения лицензионных требований и влечет применение таких мер правового воздействия как запрещение приема, приостановку и аннулирование лицензии, а равно привлечение к административной ответственности [9].

Следует отметить, что данное нарушение в сфере образования имеет весьма широкое распространение. Как показывает судебная практика, отсутствие прав на имущество, необходимое для реализации образовательных программ (то есть несоблюдение требований пп. «а» и «б» п. 6 Положения о лицензировании), является одним из часто встречающихся оснований аннулирования лицензий образовательных организаций [10–14]. Значительное количество таких нарушений заставляет задуматься об исполнимости заложенных в законодательстве требований и соответствия применяемых правовых механизмов целям, на которые они направлены. Очевидно, что, устанавливая рассматриваемое лицензионное требование, законодатель пытается обеспечить гарантированное государством качество образования. Данное условие призвано решить две задачи. Во-первых, наличие имущества (зданий, сооружений, лекционного фонда, лабораторий, спортивных объектов и пр.) свидетельствует о потенциальной возможности организации обеспечить учебный процесс. Во-вторых, признание адреса нахождения такого имущества в качестве разрешенного места осуществления образовательной деятельности значительно упрощает работу государственных органов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

Вместе с тем обусловленность права на осуществление образовательной деятельности наличием имущественных прав представляется достаточно спорной, не учитывающей объективных реалий современного уровня развития общественных отношений и технологий. Дискуссионность предъявляемого к образовательной организации требования об обязательном наличии прав на имущество в целом признается и самим законодателем, о чем свидетельствует установление ряда исключений из общего правила. При этом установление наряду с лицензионным требованием случаев, когда такое требование не является обязательным, не является новеллой для российского законодательства. Как подмечает С.Ю. Суменков, большинство действующих российских законов характеризуется одновременным наличием в них как правил, так и исключений, что обусловлено необходимостью максимально полно и широко охватить пласт подвергаемых регламентации отношений [15. С. 62]. Несомненно, установление исключений из общего правила является необходимой мерой обеспечения качественного образования. К таким исключениям в сфере образования, в частности, можно отнести порядок организации практик обучающихся, которые являются обязательным компонентом основных профессиональных образовательных программ. В отличие от других видов учебной деятельности, действующее законодательство предусматривает возможность проведения таких практик не только в самой образовательной организации, но и в иных организациях, осуществляющих деятельность по профилю соответствующей образовательной программы [16, 17]. В свою очередь это освобождает образовательную организацию от необходимости наличия по месту проведения практики какого-либо имущества и включению соответствующих адресов в лицензию.

Ещё одним показательным примером исключения, допускаемого при осуществлении образовательной

деятельности, является практическая подготовка обучающихся при реализации программ фармацевтического и медицинского образования. Осуществление такой подготовки, помимо образовательной организации, допускается в научных, медицинских и аптечных организациях, в судебно-экспертных учреждениях, в организациях, осуществляющих производство лекарственных средств, изготовление медицинских изделий, а также в иных организациях, осуществляющих деятельность в сфере охраны здоровья граждан в России. Действительно, практическая подготовка обучающихся в форме участия их в оказании медицинской помощи гражданам не может быть организована вне медицинской организации. При этом передача образовательной организации на каком-либо праве помещений, в которых такая помощь оказывается, не представляется возможным. Данное обстоятельство свидетельствует об оправданности исключения из общего правила отношений, связанных с организацией практической подготовки обучающихся по медицинским и фармацевтическим образовательным программам. Вместе с тем аналогичные вопросы возникают не только при реализации образовательных программ медицинской и фармацевтической направленности, но и в отношении обучения по иным специальностям и направлениям подготовки.

Трудно не согласиться с точкой зрения А.В. Тарасовой, что реализация конституционного права на образование является необходимым условием участия человека и гражданина в культурной жизни страны [18. С. 58]. Сложно представить качественную подготовку будущих работников культуры без посещения ими в процессе обучения музеев, художественных галерей, театров, музыкально-концертных организаций, памятников архитектуры, студий декоративно-прикладного творчества, кино-, фото- и видеотворчества, реставрационных мастерских и т.д. Согласно действующему законодательству, проведение таких мероприятий в рамках образовательной программы невозможно без включения в лицензию адресов соответствующих объектов культуры и, следовательно, наличия у образовательной организации прав на эти объекты. Однако возможности образовательных организаций в приобретении на каком-либо праве коллекций произведений искусства, архитектурных ансамблей, создания творческих коллективов хотя и не исключены вовсе, но не могут конкурировать с предложениями организаций культуры. Схожая ситуация и с подготовкой по другим направлениям и специальностям. Так, например, крайне затруднительно считать грамотным юристом выпускника, ни разу за время обучения не посетившим реальный судебный процесс. Вместе с тем передача образовательной организации прав на зал судебных заседаний с последующим включением соответствующего адреса в ее лицензию не представляется возможным. Закрепленный в Основном Законе страны принцип публичности судебного разбирательства позволяет обучающимся знакомиться с судебным процессом, присутствуя в зале судебных заседаний при рассмотрении конкретных дел. Однако это не согласуется с образовательным законодательством.

Государство в последние годы особо подчеркивает необходимость подготовки специалистов, отвечающих системе квалификационных требований, адекватных запросам рынка труда [19]. Вместе с тем ориентация профессионального обучения на запросы работодателей невозможна без участия обучающихся в реальном трудовом процессе, соответствующем будущему виду деятельности. Разумеется, это не исключает участия образовательной организации и, в частности, ее педагогических работников в практической подготовке обучающихся. Но такой вид подготовки не всегда сопряжен с передачей образовательной организации какого-либо имущества. Исходя из этого, законодатель предлагает заменить непосредственный контакт обучающихся с производственными и обслуживающими процессами, составляющими их будущую трудовую деятельность, моделированием соответствующих ситуаций в стенах образовательной организации. Иными словами, требует создание в образовательной организации имитации реальных условий труда. Так, для подготовки юристов образовательной организации вменяется необходимость наличия учебного зала судебных заседаний, для подготовки специалистов в области пожарной безопасности – учебной пожарной части, для подготовки геодезистов – учебного геодезического полигона, для подготовки специалистов в области театрального искусства – учебного театра и т.д. [20–24]. Вместе с тем модельные процессы, хотя и могут иметь место в процессе обучения, но не способны в полной мере заменить собой реальные условия труда и выполнение профессиональных обязанностей.

Отдельного внимания, по нашему мнению, заслуживает вопрос влияния рассматриваемого лицензионного требования на реализацию дисциплин по физической культуре и спорту. Образовательные организации, заинтересованные в поддержании здоровья и гармоничном развитии своих обучающихся, зачастую включают в свои программы элементы обучения навыкам плавания. Вместе с тем содержание собственного бассейна для большинства образовательных организаций является непосильным бременем. Разрешается эта проблема, как правило, путем заключения с собственником бассейна договора, предусматривающего проведение занятий с обучающимися. При этом такой договор не означает отчуждение у собственника бассейна какого-либо имущества и передачу его (имущества) образовательной организации, а является по своей сути договором оказания услуг, включающим в себя, помимо права обучающихся на допуск к занятиям по плаванию, услуг по обеспечению безопасности, созданию надлежащих санитарных условий, медицинского обслуживания и пр. Ограничение зоны для проведения групповых занятий пределами одной или несколькими плавательными дорожками или их частями не меняет сущности заключаемого договора. Вместе с тем по действующему законодательству договор оказания услуг не является основанием для включения соответствующего адреса в лицензию образовательной организации. Данное обстоятельство вынуждает образовательные организации либо полностью отказаться от проведе-

ния соответствующих занятий, либо вместо договоров оказания услуг заключать несоответствующие фактическим отношениям договоры о передаче плавательных дорожек в аренду или безвозмездное пользование, что в соответствии с гражданским законодательством квалифицируется как притворные сделки [25].

Исследуя проблематику проведения занятий по физической культуре и спорту, важно также отметить, что нередко в непосредственной близости к образовательным организациям расположены лесопарки и скверы, которые как нельзя лучше подходят для проведения занятий по обучению основам лыжного спорта, спортивного ориентирования и пр. Вместе с тем указанные территории, как правило, находятся в муниципальной или государственной собственности и являются объектами общего пользования. Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, земельный участок, который относится к землям (территориям) общего пользования, не может быть выделен из земель общего пользования и предоставлен в пользование конкретному лицу (субъекту) [26]. Таким образом, лесопарки и скверы не могут быть переданы образовательной организации на праве аренды, безвозмездного пользования и пр., что, в свою очередь, в соответствии с законодательством об образовании делает невозможным проведение на указанных территориях учебных занятий.

В качестве компромисса (некой альтернативы) законодательством установлена возможность реализации образовательных программ в сетевой форме, предусматривающей использование в учебном процессе ресурсов организаций культуры, физкультурно-спортивных и научных организаций, исследовательских институтов и центров, промышленных предприятий [27]. Вместе с тем модель сетевой формы не охватывает такие случаи, как присутствие обучающихся на судебных заседаниях, ознакомление с работой государственных органов, включение в образовательный процесс услуг организаций культуры и спорта, проведение экскурсий и иных обучающих мероприятий в общедоступных местах.

Таким образом, при установлении лицензионных требований законодателем фактически не был учтен значительный спектр общественных отношений, который также должен стать предметом правовой регламентации. Оставление вне правового регулирования реально существующие общественные отношения является правовым пробелом, который оказывает негативное воздействие на образовательный процесс, обедняет его, а отчасти и лишает обучающихся возможностей на качественное образование. Наличие у образовательной организации имущества не может рассматриваться как единственная гарантия качества образования. Деятельность образовательной организации не сводится исключительно к эксплуатации принадлежащего ей имущества, а заключается, в первую очередь, в построении и координации учебного процесса, который может быть обеспечен различными способами. В этом ракурсе нельзя не согласиться с точкой зрения Е.А. Каштановой, указывающей на необходимость обеспечения принципа реальности

норм, гарантирующих право на образование, соответствия их специфическим обстоятельствам времени и места, правильного отражения объективного закономерного развития [28. С. 27].

Важно отметить и имеющийся успешный опыт в виде определенной апробации предлагаемого механизма, положительные итоги которого возможно распространить на иные виды образования. С сентября 2013 г. образовательные организации были освобождены от включения в лицензию адресов мест осуществления образовательной деятельности в части дополнительных профессиональных программ и основных программ профессионального обучения (ранее соответствующее требование распространялось на все образовательные программы без исключения). В официальных источниках и юридической литературе отсутствуют данные, свидетельствующие об увеличении количества нарушений, злоупотреблений со стороны образовательных организаций или возникновения каких-либо иных негативных последствий в связи с применением новой нормы.

В целом задачей законодателя сегодняшнего дня является не ограничение возможностей субъектов правоотношений, а обеспечение их эффективными правовыми механизмами реализации в соответствии с уровнем развития общественных отношений и технологий. На практике же действующие лицензионные требования, задуманные как средство защиты качества образования, по сути, стали преградой на пути его развития. Аргументом в пользу действующего в настоящее время подхода к лицензированию образовательной деятельности являются простота и доступ-

ность осуществления контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении образовательных организаций. Наличие в лицензии адресов, по которым образовательная организация осуществляет свою деятельность, однозначно указывает на территориальные пределы проводимых проверок, исключая необходимость в дополнительных мероприятиях по их установлению. Вместе с тем представляется, что в системе образования первичными являются интересы обучающихся, а не контрольно-надзорных органов. Как отмечает в своем решении Конституционный Суд Российской Федерации, целью определения порядка лицензирования является осуществление государственного контроля за качеством образования [29]. Таким образом, законодательство должно, в первую очередь, защищать интересы обучающихся на качественное образование, а не комфорт государственных органов и должностных лиц, призванных это качество охранять и гарантировать.

В конечном итоге именно такой подход к образовательной деятельности в России позволит обеспечить конкурентоспособное развитие российского государства и его институтов на долгие годы вперед. В этой связи насущной потребностью сегодняшнего дня являются изменения действующего законодательства об образовании, предусматривающие изъятие требования об обеспечении образовательного процесса исключительно за счет имущества, права на которое принадлежат образовательной организации, а также требования об указании в лицензии адресов мест осуществления образовательной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с послед. изм. и доп.) // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Российская газета. 2006. 24 мая. № 108.
3. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598.
4. Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л.: ЛГУ, 1981. С. 81.
5. Каштанова Е.А. О гарантии реализации права на образование // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 24–28.
6. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 1992. 31 июля. № 172 (утратил силу).
7. О лицензировании образовательной деятельности: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 44. Ст. 576.
8. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Ч. I). Ст. 1.
10. Решение Арбитражного суда города Москвы от 27.02.2017 по делу № А40-241808/2016. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3bef6f24-f966-4350-a7c9-d66449e48b68/951a2af1-89fa-4ee1-8393-7c3bb69cd9f9/A40-241808-2016_20170221_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 03.04.2018).
11. Решение Арбитражного суда Липецкой области от 11.05.2017 по делу № А36-16/2017. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ef6ed0a1-5dc7-4b4e-99f1-0f31a7134c56/615f8a69-91c2-4eb1-9d12-e55e731dd8d2/A36-16-2017_20170511_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 03.04.2018).
12. Решение Арбитражного суда Приморского края от 03.04.2017 по делу № А51-955/2017. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/42b7f84b-a969-4009-934a-c87224369312/1c2a65cb-5188-4101-99e4-896bbbd457c9/A51-955-2017_20170403_Reshenie.pdf (дата обращения: 03.04.2018).
13. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 22.08.2017 по делу № А32-16288/2017. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c5829f34-cb45-4185-879f-b24629bd4f5e/6a419dbd-4f14-47cb-a5ea-d8ff05de979a/A32-16288-2017_20170822_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 03.04.2018).
14. Решение Арбитражного суда города Москвы от 06.09.2017 по делу № А40-98585/2017. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/7fddd24-841d-4996-ad15-7308b27ab850/58d80421-1b26-455e-bb3d-81850820f463/A40-98585-2017_20170906_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 03.04.2018).

15. Суменков С.Ю. Нормативный правовой акт как базовая форма воплощения исключений в праве // *Lex russica*. 2016. № 7. С. 59–69.
16. Об утверждении Положения о практике обучающихся, осваивающих основные профессиональные образовательные программы высшего образования: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 27.11.2015 № 1383 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.12.2015.
17. Об утверждении Положения о практике обучающихся, осваивающих основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.04.2013 № 291 // Российская газета. 2013. 26 июня. № 136.
18. Тарасова А.В. Конституционное право на доступ к культурным ценностям в системе культурных прав человека и гражданина в Российской Федерации // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2014. № 4. С. 56–60.
19. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.
20. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата): Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.12.2016 № 1511 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.12.2016).
21. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 20.02.04 Пожарная безопасность : Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.04.2014 № 354 // Российская газета. 2014. 27 авг. № 193/1.
22. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 21.02.08 Прикладная геодезия: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.05.2014 № 489 // Российская газета. 2014. 6 окт. № 227/1.
23. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 52.09.06 Сценография и театральная технология (уровень подготовки кадров высшей квалификации): Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.03.2016 № 279 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2016).
24. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 52.09.05 Искусство театральной режиссуры (по видам) (уровень подготовки кадров высшей квалификации): Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.03.2016 № 278 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.04.2016).
25. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
26. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.04.2011 № 15248/10 по делу № А12-6151/2009 // *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*. 2011. № 8.
27. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 28.08.2015 № АК-2563/05 «О методических рекомендациях» // *Вестник образования*. 2015. № 20. Октябрь.
28. Каштанова Е.А. О гарантии реализации права на образование // *Вестник Омской юридической академии*. 2017. № 2. С. 24–28.
29. По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда города Омска: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.10.1999 № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 44. Ст. 5383.

Статья представлена научной редакцией «Право» 17 мая 2018 г.

EDUCATIONAL ACTIVITIES IN MODERN RUSSIA: LEGAL BARRIERS AND RESTRAINTS

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 431, 215–221.

DOI: 10.17223/15617793/431/30

Konstantin V. Cherkasov, Vyatka State University (Kirov, Russian Federation); Pitirim Sorokin Syktyvkar State University (Syktyvkar, Russian Federation); Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Administration Institute) (Nizhny Novgorod, Russian Federation). E-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Ekaterina B. Lapina, Russian Academy of National Economy under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod Administration Institute) (Nizhny Novgorod, Russian Federation); Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russian Federation). E-mail: ekaterina_lapina@bk.ru

Keywords: right to education; educational activities; educational law; educational institution; licensing of educational activities; federal state educational standard; legal regulation.

The focus of the article under consideration is legal regulation in the sphere of education, in particular, the impact of licensing requirements on the activity of educational institutions and on the quality of services which they provide. The selection of the topic is explained by the necessity to take measures which will prove effective in raising the quality of education in Russia. The educational sphere has been declared a top priority by the law and has been subject to quite a few reforms in the recent years. However, a number of serious issues still remain a matter of concern and have to be solved in the near future. The aim of the study is to develop suggestions aimed to improve the legal regulation in the sphere of education in Russia. The authors pay special attention to the fact that the current model of licensing educational activities in Russia, which has been established by the law, poses a number of serious problems and thus prevents educational establishments from functioning effectively. The federal law covering licensing of educational institutions and their activities has been thoroughly scrutinized in the research. For this purpose the authors have employed a vast theoretical background alongside with the court practice. The approved methods have been used in the research, namely, general scientific methods (logical, dialectic and systematic approaches) as well as specific juridical ones (technical approach, interpreting the law, judiciary forecasting). In the article, the authors are considering the property requirement which entitles an educational establishment to provide educational services. They also dwell on the viability of the prohibition to carry out educational activities at the address not stated in the license. The authors argue that such restrictions and prohibitions are harmful as long as they hinder the performance of educational institutions and negatively affect the quality of services which they provide. Drawing a conclusion, it is proposed to make certain alterations to the existing law on education and to cancel the property requirements mentioned above. It is also advisable to cancel the prohibition preventing institutions from operating at the address other than the one specified in educational licenses. The conclusions and suggestions proposed by the authors can be used to improve the educational laws; furthermore, they can help provide the citizens with quality education guaranteed by the Constitution of the Russian Federation.

REFERENCES

1. Rossiyskaya gazeta. (1993) Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s posled. izm. i dop.) [The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on 12.12.1993 (with amendments and addendums)]. *Rossiyskaya gazeta*. 25 Dec. 237.
2. Rossiyskaya gazeta. (2006) Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 15.05.2006 № 5-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy stat'i 153 Federal'nogo zakona ot 22 avgusta 2004 goda № 122-FZ "O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal'nykh zakonov "O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyy zakon "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii" i "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii" v svyazi s zhaloboy glavy goroda Tveri i Tverskoy gorodskoy Dumy" [Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15.05.2006 No. 5-P "On the case on the verification of the constitutionality of the provisions of Article 153 of the Federal Law of August 22, 2004 No. 122-FZ "On Amending the Legislative Acts of the Russian Federation and Recognizing the Invalidation of Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Adoption of Federal Laws "On Amendments and Additions to the Federal Law "On General Principles for the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" and "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" in connection with the complaint of the head of the city of Tver and the Tver City Duma"]. *Rossiyskaya gazeta*. 24 May. 108.
3. Russian Federation. (2012) Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ (s posled. izm. i dop.) [On education in the Russian Federation: Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 (with the latest amendment and addendums)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 53:I. Art. 7598.
4. Grevtsov, Yu.I. (1981) *Problemy teorii pravovogo otnosheniya* [Problems of the theory of legal relations]. Leningrad: Leningrad State University.
5. Kashtanova, E.A. (2017) On the guarantee of the realization of the right to education. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii*. 2. pp. 24–28. (In Russian).
6. Rossiyskaya gazeta. (1992) Ob obrazovanii: Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 10.07.1992 № 3266-I [On Education: Law of the Russian Federation No. 3266-I of 10.07.1992]. *Rossiyskaya gazeta*. 31 July. 172 (expired).
7. Russian Federation. (2013) O litsenzirovanii obrazovatel'noy deyatel'nosti: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 28.10.2013 № 966 [On licensing of educational activities: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 966 of October 28, 2013]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 44. Art. 576.
8. Russian Federation. (2011) O litsenzirovanii otdel'nykh vidov deyatel'nosti: Federal'nyy zakon ot 04.05.2011 № 99-FZ [On licensing of certain types of activities: Federal Law No. 99-FZ of May 04, 2011]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 19. Art. 2716.
9. Russian Federation. (2013) Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (s posled. izm. i dop.) [The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses No. 195-FZ of 30.12.2001 (with amendments and addendums)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 1:I. Art. 1.
10. Decision of the Arbitration Court of the City of Moscow of 27.02.2017 in case No. A40-241808/2016. [Online] Available from: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3bef6f24-f966-4350-a7c9-d66449e48b68/951a2af1-89fa-4ee1-8393-7c3bb69cd9f9/A40-241808-2016_20170221_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 03.04.2018). (In Russian).
11. Decision of the Arbitration Court of Lipetsk Oblast of 11.05.2017 in case No. A36-16/2017. [Online] Available from: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ef6ed0a1-5dc7-4b4e-99f1-0f31a7134c56/615f8a69-91c2-4eb1-9d12-e55e731dd8d2/A36-16-2017_20170511_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 03.04.2018). (In Russian).
12. Decision of the Arbitration Court of Primorsky Krai of 03.04.2017 in case No. A51-955/2017. [Online] Available from: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/42b7f84b-a969-4009-934a-c87224369312/1c2a65cb-5188-4101-99e4-896bbbd457c9/A51-955-2017_20170403_Reshenie.pdf. (Accessed: 03.04.2018). (In Russian).
13. Decision of the Arbitration Court of Krasnodar Krai of August 22, 2017 in case No. A32-16288/2017. [Online] Available from: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c5829f34-cb45-4185-879f-b24629bd4f5e/6a419dbd-4f14-47cb-a5ea-d8ff05de979a/A32-16288-2017_20170822_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 03.04.2018). (In Russian).
14. Decision of the Arbitration Court of the City of Moscow of 06.09.2017 in case No. A40-98585/2017. [Online] Available from: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/7fddda24-841d-4996-ad15-7308b27ab850/58d80421-1b26-455e-bb3d-81850820f463/A40-98585-2017_20170906_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 03.04.2018). (In Russian).
15. Sumenkov, S.Yu. (2016) Regulatory legal act as a base form of implementing exceptions in law. *Lex russica*. 7. pp. 59–69. (In Russian).
16. Pravo.gov.ru. (2015) *Ob utverzhdenii Polozheniya o praktike obuchayushchikhsya, osvayayushchikh osnovnye professional'nye obrazovatel'nye programmy vysshego obrazovaniya: Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 27.11.2015 № 1383* [On the approval of the Regulations on the Practice of Students Learning the Basic Professional Educational Programs of Higher Education: Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 1383 of November 27, 2015]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru.22.12.2015>.
17. Rossiyskaya gazeta. (2013) *Ob utverzhdenii Polozheniya o praktike obuchayushchikhsya, osvayayushchikh osnovnye professional'nye obrazovatel'nye programmy srednego professional'nogo obrazovaniya: Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 18.04.2013 № 291* [On the approval of the Regulations on the Practice of Students Learning the Basic Professional Educational Programs of Secondary Vocational Education: Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 291 of April 18, 2013]. *Rossiyskaya gazeta*. 26 June. 136.
18. Tarasova, A.V. (2014) Konstitutsionnoe pravo na dostup k kul'turnym tsennostyam v sisteme kul'turnykh prav cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii [The constitutional right to access to cultural values in the system of cultural rights of man and citizen in the Russian Federation]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki – Bulletin of Perm University Herald. Juridical Sciences*. 4. pp. 56–60.
19. Russian Federation. (2008) O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 g.: Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17.11.2008 № 1662-r [On the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period until 2020: Order of the Government of the Russian Federation No. 1662-r of November 17, 2008]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 47. Art. 5489.
20. Pravo.gov.ru. (2016) *Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovaniya po napravleniyu podgotovki 40.03.01 Yurisprudentsiya (uroven' bakalavriata): Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 01.12.2016 № 1511* [On the approval of the Federal State Educational Standard of Higher Education in the field of training 40.03.01 Jurisprudence (bachelor's degree): Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 1511 of December 1, 2016]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 29.12.2016).
21. Rossiyskaya gazeta. (2014) *Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta srednego professional'nogo obrazovaniya po spetsial'nosti 20.02.04 Pozharnaya bezopasnost': Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 18.04.2014 № 354* [On the approval of the Federal State Educational Standard of Secondary Vocational Education on specialty 20.02.04 Fire Safety: Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 354 of April 18, 2014]. *Rossiyskaya gazeta*. 27 Aug. 193/1.
22. Rossiyskaya gazeta. (2014) *Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta srednego professional'nogo obrazovaniya po spetsial'nosti 21.02.08 Prikladnaya geodeziya: Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 12.05.2014 № 489* [On the approval of the Federal State Educational Standard of Secondary Vocational Education on specialty 21.02.08 Applied Geodesy: Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 489 of 12.05.2014]. *Rossiyskaya gazeta*. 6 Oct. 227/1.

23. Pravo.gov.ru. (2016) *Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovaniya po spetsial'nosti 52.09.06 Stsenografiya i teatral'naya tekhnologiya (uroven' podgotovki kadrov vysshey kvalifikatsii): Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 22.03.2016 № 279* [On the approval of the Federal State Educational Standard of Higher Education in specialty 52.09.06 Scenography and theatrical technology (the level of training of highly qualified personnel): Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of March 22, 2016 No. 279]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 21.04.2016).
24. Pravo.gov.ru. (2016) *Ob utverzhdenii federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovaniya po spetsial'nosti 52.09.05 Iskusstvo teatral'noy rezhissury (po vidam) (uroven' podgotovki kadrov vysshey kvalifikatsii): Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 22.03.2016 № 278* [On the approval of the Federal State Educational Standard of Higher Education in specialty 52.09.05 The art of Theatrical Direction (by type) (the level of training of highly qualified personnel): The Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of March 22, 2016 No. 278]. [Online] Available from: <http://www.pravo.gov.ru>. (Accessed: 26.04.2016).
25. Russian Federation. (1999) *Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ (s posled izm. i dop.)* [The Civil Code of the Russian Federation (Part One) No. 51-FZ of 30.11.1994 (with amendments and addendums)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 32. Art. 3301.
26. Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. (2011) *Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 12.04.2011 № 15248/10 po delu № A12-6151/2009* [Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 12.04.2011 No. 15248/10 in case No. A12-6151/2009]. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii*. 8.
27. Vestnik obrazovaniya. (2015) *Pis'mo Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 28.08.2015 № AK-2563/05 "O metodicheskikh rekomendatsiyakh"* [Letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. AK-2563/05 of 28.08.2015 "On Methodological Recommendations"]. *Vestnik obrazovaniya*. 20. October.
28. Kashtanova, E.A. (2017) On the Guarantee of the Realization of the Right to Education. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii*. 2. pp. 24–28. (In Russian).
29. Russian Federation. (1999) *Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniya abzatsa pervogo podpunkta "a" punkta 2 stat'i 24 Federal'nogo zakona "O voinskoy obyazannosti i voennoy sluzhbe" v svyazi s zaprosom Sovetskogo rayonnogo suda goroda Omska: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 21.10.1999 № 13-P* [On the case on the verification of the constitutionality of the provision of a line on the first Subparagraph "a" of Paragraph 2 of Article 24 of the Federal Law "On Military Duty and Military Service" in connection with the request of the Soviet District Court of Omsk: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 13-P of October 21, 1999]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 44. Art. 5383.

Received: 17 May 2018