

# ПРОЦЕДУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО контроля (надзора) за качеством образования в регионе

**Галина Константиновна Лапушинская,**  
*заведующая кафедрой государственного управления  
Тверского государственного университета, профессор,  
доктор экономических наук*

**Оценка и контроль качества образования — тесно взаимосвязанные процедуры, оперирующие одними понятиями, но в разных контекстах.**

**П**од контролем качества образования подразумевается процесс сопоставления фактического материала с некоей государственной нормой (федеральные государственные образовательные стандарты, федеральные государственные требования), выявление несоответствий, их анализ и интерпретация и, как следствие, — формулировка обязательного для исполнения предписания с последующим контролем за его исполнением.

## Оценка качества образования

В отличие от контроля оценка качества образования имеет статистический характер как инструмент диагностики, выявления слабых мест в образовательном пространстве и отслеживания динамики измеряемых показателей. Модель управленческих решений, как результат оценки, имеет форму рекомендаций.

Оценка качества образования — это процедура, предшествующая контролю качества, сужающая область проверок, которые проводят

региональные отделы контроля качества. Оценка придаёт обоснованность плану и направленности тематики проверок. Такое же значение для контроля качества образования имеют и данные экспертизы соответствия содержания и качества подготовки учащихся и выпускников школы по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам.

## Положение о государственном контроле

Государственный контроль качества образования как государственная функция входит в полномочия Российской Федерации, переданные для реализации субъектам РФ с 01.01.2009 (в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 01.12.2007 № 309-ФЗ).

В 2009 году во всех субъектах РФ в установленном порядке были созданы исполнительные органы государственной власти по надзору и контролю в сфере образования, определена их структура и штатная численность.

Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утверждённое постановлением Правительства РФ от 11.03.2011 № 164 (далее — Положение), — это основной подзаконный нормативный правовой акт, регламентирующий выполнение уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов РФ функций по контролю и надзору в сфере образования, в том числе по государственному контролю качества образования.

В Положении закреплено, что государственный контроль качества осуществляется уполномоченными органами в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, само же Положение устанавливает особенности проведения таких мероприятий в сфере образования, конкретизируя и детализируя порядок применения законодательных норм. Утратили силу Правила осуществления надзора и контроля, утверждённые постановлением Правительства РФ от 20.02.2007 № 116 (далее — Правила).

Положением закреплён предмет проверок по государственному контролю качества образования — содержание и (или) качество подготовки учащихся и выпускников школ требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или требованиям.

В Положении основной формой контроля определены выездные и документарные проверки, которые могут осуществляться как в плановом, так и во внеплановом порядке. Впервые указаны мероприятия, проводимые в ходе проверок. Приведённые перечни — закрытые, поэтому проверяющие не вправе проводить другие, не названные в этих перечнях мероприятия.

Значительные изменения, в сравнении с Правилами, претерпели и права лиц, уполномоченных проводить проверки, экспертов и экспертных организаций. Изменения вызваны тем, что предусмотренные ранее Правилами права проверяющих и ограничения фактически дублируют положения Федерального закона № 294-ФЗ, поэтому Положение устанавливает лишь особенности проведения проверок для сферы образования.

Положением чётко ограничен круг должностных лиц, которые могут быть уполномочены

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

проводить проверки: они должны быть государственными гражданскими служащими; их должностными регламентами предусмотрено проводить проверки по вопросам государственного контроля (надзора) в сфере образования. В противном случае результаты проверки могут быть оспорены и признаны ничтожными.

В Положении отмечается, что в случае привлечения к проведению проверки экспертов и экспертных организаций они должны быть аккредитованы в установленном порядке.

### Эксперты

В соответствии с пунктом 7 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ эксперты (экспертные организации) — это граждане, имеющие специальные знания, опыт в сфере образования, и организации, аккредитованные в установленном Правительством РФ порядке в соответствующей сфере, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю.

Правила аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственной власти к государственному контролю (надзору), утверждены постановлением Правительства РФ от 20.08.2009 № 689. Если к контролю привлечены не аккредитованные в установленном порядке граждане и организации, это грубое нарушение в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ.

Эксперты и экспертные организации отбираются в соответствии с критериями отбора, установленными уполномоченными органами. Впервые предусмотрена выплата вознаграждения экспертам, привлекаемым к мероприятиям по контролю, в соответствии с заключаемыми гражданско-правовыми договорами.

**Г.К. Лапушинская. Процедуры государственного контроля (надзора) за качеством образования в регионе**

Однако на сегодняшний день не определён порядок привлечения и критерии отбора экспертов к мероприятиям по государственному контролю (надзору). Регионы разрабатывают и применяют временный порядок привлечения и оплаты труда экспертов к мероприятиям по контролю.

Так, например, в Тверской области в 2009 году приказом Департамента образования от 18.06.2009 № 299/01-08/1-нп был принят временный порядок подготовки экспертов, привлекаемых к надзорно-контрольной деятельности в сфере образования, разработана и утверждена программа и учебный план курсовой подготовки экспертов (72 часа). Курсовая подготовка осуществляется сотрудниками управления надзора и контроля в сфере образования на базе Тверского областного института усовершенствования учителей.

Квалификационные испытания для лиц, представивших необходимые документы для аккредитации в качестве эксперта, привлекаемого к мероприятиям по государственному контролю (надзору) в сфере образования, проводит региональный совет по надзору, созданный приказом Департамента образования Тверской области от 06.02.2009 №43/01-10. Квалификационные испытания проводятся в форме тестирования и деловой игры. Региональным советом по надзору формируется квалификационная комиссия из членов совета. По результатам квалификационных испытаний принимается решение о рекомендации к сертификации или аккредитации лиц, прошедших курсовую подготовку, успешно сдавших квалификационные испытания и представивших необходимые документы (в случае аккредитации). Утверждается решение приказом Департамента образования Тверской области.

Подготовка и аккредитация экспертов проводятся из числа работников органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, руководителей и педагогических работников образовательных учреждений различных типов и ви-

дов, представителей общественных организаций. Дальнейшее совершенствование кадрового обеспечения должно быть связано с подготовкой экспертов; с отбором критериев и механизмов подготовки, аккредитации и последующего повышения квалификации экспертов; с определением порядка привлечения, критериев отбора и оплаты труда аккредитованных экспертов; с расширением числа проверок, проводимых с привлечением аккредитованных экспертов. Немаловажное значение имеет при этом отбор лучшей региональной практики и проведение с органами государственного контроля (надзора) субъектов РФ семинаров-совещаний для обмена опытом.

#### **Административные регламенты**

В Положении также закреплена необходимость государственного контроля (надзора) в сфере образования в соответствии с утверждаемыми в установленном порядке административными регламентами. Поэтому в дополнение к нормативным правовым актам, регламентирующим порядок исполнения функций по государственному контролю качества образования, региональные органы власти разрабатывают административные регламенты, в которых определены сроки и последовательность действий (административных процедур) при контроле качества образования: формируется ежегодный план проведения проверок; принимается решение о проведении внеплановой проверки; готовится приказ Министерства/Департамента/Управления образования субъекта Федерации о проведении проверки; проводится выездная проверка, не предусматривающая контрольные срезы знаний; проводится выездная проверка, предусматривающая контрольные срезы знаний; проводится документарная проверка; принимается решение по результатам проведённой Министерством/Департаментом/Управлением образования субъекта Федерации проверки; проверенное образовательное учреждение и (или) учредитель получают

уведомление о принятом решении; ведётся контроль за исполнением предписания; формируется архивное дело по проверке.

### Проверки

Государственные функции осуществляются Министерством/Департаментом/Управлением образования субъекта Федерации при проведении плановых или внеплановых проверок. Плановые и внеплановые проверки могут проводиться в форме выездных и документарных проверок.

Предметом контроля качества образования является соответствие содержания и (или) качества подготовки учащихся и выпускников образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам и требованиям.

Результатом исполнения государственной функции становится обеспечение качества образования по образовательным программам, реализуемым в образовательных учреждениях. Исполнение государственной функции завершается: выдачей письма-уведомления о результатах проверки, если не выявлены нарушения федеральных государственных образовательных стандартов и требований; выдачей предписания об устранении выявленных нарушений федеральных государственных образовательных стандартов и требований.

### ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Однако необходимо совершенствовать административную процедуру, связанную с формированием плана-графика проверок, закреплением критериев и порядком отбора объектов контроля для включения их в план. Кроме того, важно накапливать опыт правоприменительной практики (административное производство по фактам административных правонарушений в отношении физических и юридических лиц), закреплять механизм взаимодействия с органами судебной власти, совершенствовать информационное и методическое обеспечение полномочий при разработке технологических карт проверок, типовых форм приказов по отдельным видам проверок, определении критериев соответствия школ существующим требованиям, фиксации типичных нарушений; подготовке и направлении в школы, органы местного самоуправления писем о выявленных типичных нарушениях, результатах контроля и изменениях нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности; закреплении на постоянной основе практики проведения выездных и (или) дистанционных зональных семинаров-совещаний (вебинаров) по результатам проведённых мероприятий. Всё это позволит повысить системную результативность реализации полномочий, качество проверок, расширить охват объектов контроля, высвободить внутренние резервы.