

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ регулирование государственного контроля качества образования

Нина Михайловна Ладнушкина,

*доцент кафедры международного права и прав человека
юридического института Московского городского педагогического
университета, кандидат педагогических наук*

Вступил в силу **Административный регламент** исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной функции федерального государственного контроля качества образования, утверждённого приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 июня 2017 г. № 546 (далее — **Административный регламент**). Это стало значимым событием в нормативно-правовом регулировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере образования.

Административный регламент государственного контроля качества образования

Административный регламент разработан и принят в соответствии с полномочием, установленным пунктом 1 части 6 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», и предназначен прежде всего для должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования (далее — уполномоченный орган).

Вместе с тем, учитывая, что федеральный государственный контроль качества образования проводится в отношении организаций, ведущих образовательную деятельность, по аккредитованным образователь-

ным программам, этот нормативный правовой акт представляет интерес и для руководителей этих организаций, так как он направлен на регламентацию административных процедур и действий при исполнении уполномоченным органом государственной функции федерального государственного контроля качества образования.

В разделе «Общие положения» Административного регламента определены предмет федерального государственного контроля качества образования, органы государственной власти, исполняющие государственную функцию, права и обязанности должностных лиц при её осуществлении, права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по государственной функции, а также описаны результаты её исполнения.

Предметом федерального государственного контроля качества образования служит оценка соответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию основным образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам в организациях, ведущих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона № 273-ФЗ), посредством организации и проведения проверок качества образования (далее соответственно — организация, образовательная программа, проверка) и принятия по их результатам, предусмотренных частью 9 статьи 93 Федерального закона № 273-ФЗ мер.

Государственная функция обеспечивается органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации в сфере образования (далее — уполномоченный орган).

Результатом исполнения государственной функции служат:

- а) составление акта проверки организации;
- б) направление уведомления организации о невыявлении несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам при проведении проверки;
- в) приостановление действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей и установление срока устранения выявленного несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам;

г) возобновление либо лишение организации государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей в случае, если в установленный уполномоченным органом срок организация не устранила выявленное несоответствие содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам.

Раздел «Требования к порядку исполнения государственной функции» включает порядок информирования об исполнении государственной функции и срок её исполнения, также указано, что государственная функция исполняется бесплатно и взимание платы полностью либо на отдельных этапах не допускается.

Срок исполнения государственной функции при проведении каждой из проверок, как документарной, так и выездной, в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ не может превышать 20 рабочих дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, на основании мотивированных предложений должностных лиц уполномоченного органа, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлён руководителем уполномоченного органа, но не более чем на 20 рабочих дней.

Другие сроки проведения проверок установлены на территории опережающего социально-экономического развития в отношении организаций, являющихся резидентами территории опережающего социально-экономического развития, и на территории свободного порта Владивосток в отношении организаций, являющихся резидентами свободного порта Владивосток.

Раздел «Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме» содержит исчерпывающий перечень административных процедур, а также сроки и последовательность их выполнения.

Согласно исчерпывающему перечню исполнение государственной функции включает следующие административные процедуры:

- подготовку к проведению проверки;
- проведение проверки;
- обработку и оформление результатов проверки;
- принятие мер по результатам проведения проверки;
- контроль за устранением выявленного в ходе проверки несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, включая принятие мер в связи с неустранением несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам.

В этом разделе более внимательно следует ознакомиться с основаниями проведения проверок, особенно внеплановых. Основанием для начала административной процедуры подготовки к проведению внеплановой проверки служит решение руководителя уполномоченного органа, принимаемое при следующих основаниях:

- а) поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, требование прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;
- б) выявление уполномоченным органом нарушения требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности;
- в) выявление уполномоченным органом нарушения требований законодательства об образовании, в том числе требований федеральных госу-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

дарственных образовательных стандартов, на основе данных мониторинга в системе образования, предусмотренного статьёй 97 Федерального закона № 273-ФЗ.

Перечень оснований для проведения внеплановых проверок является закрытым.

Что необходимо знать руководителю организации

Руководителю организации, ведущей образовательную деятельность, важно знать, что проведение проверки производится должностными лицами, уполномоченными на проведение проверки, которые указаны в распорядительном акте уполномоченного органа.

К проведению проверки в случае необходимости привлекаются эксперты, аттестованные уполномоченным органом, и (или) представители экспертных организаций, аккредитованных в установленном порядке, в соответствии с заключёнными с ними гражданско-правовыми договорами. Привлечённые к проведению проверки эксперты и (или) представители экспертных организаций (далее — эксперты) также указываются в распорядительном акте уполномоченного органа.

Уполномоченный орган принимает решение о привлечении к проведению проверки экспертов, не состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с организацией, в отношении которой проводится проверка, и не являющихся аффилированными лицами проверяемых организаций.

Количество привлекаемых экспертов определяется в соответствии с особенностями объекта проверки, объёмом и содержанием вопросов, подлежащих проверке.

В случае привлечения к проведению проверки экспертов по результатам

проведённой экспертизы готовятся экспертные заключения.

Также важно знать, что о проведении плановой проверки организация уведомляется уполномоченным органом в течение 3 рабочих дней до начала её проведения посредством направления копии распорядительного акта уполномоченного органа о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

О проведении внеплановой выездной проверки организация уведомляется уполномоченным органом не менее чем за 24 часа до начала её проведения заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или любым доступным способом.

Важен подраздел «Проведение проверок», где подробно рассмотрен порядок проведения документарных и выездных проверок.

Документарная проверка проводится по месту нахождения уполномоченного органа.

Предметом документарной проверки служат сведения, содержащиеся в документах организации, а также сведения, содержащиеся на официальном сайте образовательной организации, связанные с исполнением требований федеральных государственных образовательных стандартов.

В ходе документарной проверки рассматривается имеющаяся в уполномоченном органе информация о деятельности организации по вопросам, подлежащим проверке, в том числе акты предыдущих проверок уполномоченного органа и иные документы о результатах осуществлённой в отношении этой организации уполномоченным органом государственной функции, а также информация, размещённая на официальном сайте образовательной организации.

В ходе документарной проверки должностные лица, уполномоченные на проведение

проверки, и эксперты проводят анализ и экспертизу документов и материалов, характеризующих содержание и качество подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в организации, включая анализ результатов текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся, итоговой аттестации выпускников организации.

При проведении документарной проверки уполномоченный орган не вправе требовать у организации сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, а также сведения и документы, которые могут быть получены уполномоченным органом от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения организации, месту ведения образовательной деятельности.

Предметом выездной проверки становятся сведения в документах организации, связанные с исполнением обязательных требований федеральных государственных образовательных стандартов и используемые при проведении деятельности организации, а также результаты оценки соответствия качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам.

До выезда в организацию должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, обеспечивает рассмотрение имеющихся в уполномоченном органе документов, сведений о деятельности организации по вопросам, подлежащим проверке, а также сведений, размещённых на официальном сайте образовательной организации.

Выездная проверка начинается с предъявления служебного удостоверения должностного лица, уполномоченного на проведение

проверки, обязательного ознакомления уполномоченного представителя организации с копией распорядительного акта уполномоченного органа о проведении выездной проверки и полномочиями проводящих выездную проверку должностных лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объёмом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, со сроками и условиями её проведения.

В ходе выездной проверки должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, проводит:

- оценку знаний и умений учащихся путём проведения контрольных/оценочных процедур в различных формах;
- анализ документов и материалов, характеризующих деятельность организации в части содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, и устанавливает их соответствие, в том числе анализ результатов текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, государственной итоговой аттестации выпускников организации и анализ качества подготовки обучающихся;
- наблюдение за ходом образовательного процесса.

Особое внимание следует обратить на то, что административным регламентом установлено при выездной проверке проведение оценки знаний и умений учащихся путём проведения контрольных/оценочных процедур в различных формах. Это административная процедура новая, ранее она не была установлена нормативными документами.

По результатам проверки, непосредственно после её завершения, должностным лицом, уполномоченным на проведение проверки, составляется акт проверки в двух экземплярах. В акте проверки указывается, выявлены ли в ходе проверки несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам или нет.

Если в ходе проверки должностным лицом, уполномоченным на проведение проверки, не выявлено несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, то по результатам проверки уполномоченный специалист в срок, не превышающий 5 рабочих дней после завершения проверки, готовит проект уведомления организации о невыявлении несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам при проведении проверки.

Устранение установленных несоответствий

Административным регламентом также установлено, что при устранении выявленного несоответствия в период проведения проверки в акт проверки вносится соответствующая запись об устранении выявленного несоответствия в присутствии должностного лица, уполномоченного на проведение проверки.

В том случае, когда в ходе проверки были выявлены несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, не позднее 3 рабочих дней со дня выявления несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам вопрос о приостановлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей рассматривается коллегиальным органом уполномоченного

органа. Решение коллегиального органа уполномоченного органа по вопросу о приостановлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей, которое носит для уполномоченного органа рекомендательный характер, оформляется протоколом.

Уполномоченный специалист в течение 5 рабочих дней после издания распорядительного акта уполномоченного органа о приостановлении действия государственной аккредитации обеспечивает подготовку и направление в организацию, её учредителю (учредителям), органу исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющему государственное управление в сфере образования, или органу местного самоуправления, осуществляющему управление в сфере образования муниципального образования, на территории которого находится организация, а также в органы прокуратуры заверенную копию этого распорядительного акта уполномоченного органа заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В рамках контроля за устранением выявленного в ходе проверки несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам уполномоченный орган при поступлении от организации уведомления в течение 30 дней проводит проверку содержащейся в уведомлении организации информации. По результатам проверки подписывается акт, устанавливающий факт устранения или неустранения выявленного несоответствия.

Действие государственной аккредитации возобновляется со дня, следующего за днём подписания акта, устанавливающего факт устранения выявленного несоответствия.

В случае непоступления в уполномоченный орган уведомления организации по истечении установленного организации срока устранения

выявленного несоответствия составляется и подписывается акт, устанавливающий факт непоступления в уполномоченный орган уведомления организации.

Не позднее 3 рабочих дней со дня подписания акта, устанавливающего факт неустранения несоответствия (непоступления в уполномоченный орган уведомления организации государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей рассматривается коллегиальным органом уполномоченного органа. Решение коллегиального органа уполномоченного органа по вопросу о лишении организации государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей, которое носит для уполномоченного органа рекомендательный характер, оформляется протоколом.

В разделе «Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции» отражён порядок текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений Регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной функции, а также за принятием ими решений, порядок и периодичность плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения государственной функции, в том числе порядок и формы контроля за полнотой и качеством исполнения государственной функции, ответственность должностных лиц уполномоченного органа за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе исполнения государственной функции, положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции.

Контроль исполнения установленных Административным регламентом административных процедур осуществляется

должностными лицами уполномоченного органа, ответственными за организацию работы по исполнению государственной функции.

Специалисты уполномоченного органа, участвующие в исполнении государственной функции, несут персональную ответственность за полноту и качество исполнения государственной функции, за соблюдение и исполнение положений Административного регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной функции.

По результатам проведенных проверок в случае выявления нарушений действиями (бездействием) специалистов уполномоченного органа, участвующих в исполнении государственной функции, виновные лица привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В тоже время для руководителя образовательной организации важно знать, что в Административном регламенте в разделе «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) уполномоченного органа, а также его должностных лиц» представлена информация для заинтересованных лиц об их праве на досудебное (внесудебное) обжалование действий (бездействия) и решений, принятых (осуществляемых) в ходе исполнения государственной функции.

Предметом досудебного (внесудебного) обжалования служат действия (бездействие) должностных лиц уполномоченного органа, решения, принятые ими в ходе исполнения государственной функции.

Действия (бездействие) и решения должностных лиц уполномоченного органа, принятые в ходе исполнения государственной функции в соответствии с Регламентом, могут быть обжалованы.

Жалобы на действия (бездействие) и решения, принятые должностными лицами уполномоченного органа в ходе исполнения государственной функции в соответствии с Административным регламентом, подаются руководителю уполномоченного органа.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Жалобы на действия (бездействие)

и решения, принятые руководителем уполномоченного органа, подаются:

- высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации;
- в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки.

При рассмотрении обращения (жалобы) заявители имеют право:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;
- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов заявитель прилагает к письменному обращению (жалобе) документы и материалы либо их копии.

Административным регламентом определено, что должна содержать жалоба и сроки её рассмотрения. Согласно нормам, установленным Административным регламентом, жалоба рассматривается в течение тридцати дней со дня её регистрации.

Определено также, какое решение по результатам рассмотрения жалобы принимает уполномоченный орган.

Это одно из следующих решений:

- признаёт правомерными действия указанных лиц и отказывает в удовлетворении жалобы;
- признаёт действия (бездействие) указанных лиц неправомерными и определяет меры, которые должны быть приняты в целях устранения допущенных нарушений в ходе осуществления административных процедур, предусмотренных Регламентом.

В заключение следует отметить, что знание Административного регламента, порядка административных процедур при осуществлении федерального государственного контроля качества образования важно для руководителя организации, ведущей образовательную деятельность. Это позволит быть готовым к мероприятиям по контролю, эффективно в нём участвовать и понимать последствия проверок.

Права и обязанности сторон

Должностные лица уполномоченного органа имеют право:

- а) посещать организацию при предъявлении копии распорядительного акта уполномоченного органа о проведении проверки и служебного удостоверения;
- б) запрашивать от организации документы и иные сведения, представление которых предусмотрено законодательством Российской Федерации, по вопросам, подлежащим проверке;
- в) знакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, осматривать территорию, а также используемые организацией при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, оборудование;
- г) проводить наблюдение за ходом образовательного процесса;

д) проводить оценку знаний и умений обучающихся путём проведения контрольных/оценочных процедур в различных формах;

е) проводить беседы с учащимися организации, их родителями (законными представителями), работниками организации по вопросам, подлежащим проверке. Беседы с несовершеннолетними учащимися проводятся в присутствии их родителей (законных представителей);

ж) проводить анализ информации, размещённой на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — официальный сайт образовательной организации).

При осуществлении государственной функции должностные лица уполномоченного органа обязаны:

а) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам;

б) соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы организации, проверка которой проводится;

в) проводить проверку на основании распорядительного акта уполномоченного органа о её проведении в соответствии с её назначением;

г) проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распорядительного акта уполномоченного органа о проведении проверки, а также копии документа о согласовании проведения

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

проверки с органами прокуратуры в случаях, когда такое согласование предусмотрено Федеральным законом № 294-ФЗ;

д) принимать меры по контролю за устранением выявленного несоответствия содержания и качества подготовки учащихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, установленные законодательством Российской Федерации и указанные в настоящем Регламенте;

е) составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, статьями 19.4.1. и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

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

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

и) ознакомить уполномоченного представителя организации с результатами проверки;

к) доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании организацией в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

л) соблюдать сроки проведения проверки, установленные Федеральным законом № 294-ФЗ, Федеральным законом № 473-ФЗ, Федеральным законом № 212-ФЗ и настоящим Регламентом;

м) ознакомить перед началом проведения выездной проверки уполномоченного представителя организации по его просьбе с положениями настоящего Регламента;

н) проводить запись о проведённой проверке в журнале учёта проверок при проведении выездной проверки (при его наличии);

о) довести до сведения органов прокуратуры информацию о наличии угрозы причинения вреда в случае, если при проведении проверки выявлено, что деятельность организации представляет непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан.

В случае если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении уполномоченного органа, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение организацией обязательных требований, уполномоченный специалист готовит в организацию мотивированный запрос (письмо) уполномоченного органа с требованием о представлении иных необходимых для рассмотрения в ходе проведения документальной проверки документов.

В запросе указываются основание проведения проверки, срок её проведения, срок представления документов, перечень запрашиваемых документов. К запросу прилагается заверенная печатью копия распорядительного акта уполномоченного органа о проведении проверки.

Запрос направляется в адрес организации почтой или иным доступным способом, в том числе в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

В течение 10 рабочих дней со дня получения мотивированного запроса организация обязана направить в уполномоченный орган запрашиваемые документы.

Указанные в запросе документы представляются в виде копий, заверенных печатью (при её наличии) и подписью уполномоченного представителя организации.