



КОММЕНТАРИЙ

Александр Вавилов,

старший научный сотрудник Института развития образования ГУ — Высшая школа экономики

Комментируемый закон — уже третий нормативный правовой акт федеральной власти, принятый с декабря 2006 года и посвящённый становлению государственного контроля и надзора в сфере образования.

29 декабря 2006 г. был подписан президентом Федеральный закон № 258-ФЗ о совершенствовании разграничения полномочий между Федерацией и её субъектами, которым внесены существенные уточнения полномочий их органов в сфере управления и контроля качества образования, а также впервые предоставлено право давать обязательные предписания подконтрольным органам и учреждениям образования. 20 февраля 2007 г. председателем Правительства РФ подписано Постановление № 116 об установлении правил контроля и надзора в сфере образования, предусматривающих беспрецедентные полномочия Рособнадзора по инспектированию всех образовательных учреждений и проведению тестовых проверок обучающихся.

Закон от 20.04.07 г. № 56-ФЗ — следующий шаг по реализации государственной политики в области контроля качества образования. Этим законом внесены изменения в базовый Закон РФ «Об образовании» и в специальный Закон о высшем и послевузовском образовании № 125-ФЗ, направленные на институционализацию новых форм и процедур контроля.

К сожалению, термины «контроль» и «надзор» не получили легального (*установленного законом*) определения. Оба термина означают наблюдение и проверки с целью выявления и устранения нарушений. Это могут быть документальные (*т.н. «камеральные»*) проверки либо инспектирование учреждений как плановые, так и внеплановые. Однако по смыслу действующего законодательства «контроль» является более широким термином, охватывающим не только выявление нарушений нормативных требований, но и других недостатков в целях их устранения.

Несмотря на высокую оценку принятого в 1992 году и ныне действующего с многочисленными поправками Закона РФ «Об образовании» к недостаткам этого законодательного акта можно было с уверенностью отнести отсутствие внятного регулирования государственного контроля качества. На этом, вероятно, сказался акцент Закона на обеспечении автономности образовательных учреждений, проявившийся (с другой стороны) в почти полном отсутствии законодательной регламентации контрольной деятельности государственных и муниципальных органов управления. Предусмотренная статьёй 38 прежней редакции Закона «рекламация» (*англ. reclamation — исправление; юр. — требование об устранении недостатков проданной вещи или работы*), по определению не имела ничего общего с образовательными отношениями и не могла стать правовым инструментом обеспечения качества образования. Практически полное отсутствие санкций, т.е. средств правового принуждения, неприменимость «рекламации» делали неэффективной систему контроля, базирующуюся, главным образом, на внеправовых средствах — на отношениях иерархии в рамках бюрократической структуры. В результате на практике инструментами контроля были объявлены процедуры лицензирования и аттестации, мало подходящие для целей постоянного наблюдения.

Сейчас законом № 56-ФЗ предоставлены контрольные полномочия органам исполнительной власти РФ и субъектов РФ.

Федеральные органы получили право инспектировать все без исключения образовательные учреждения на территории РФ, а также заграничные российские учреждения



и филиалы. Органы исполнительной власти субъектов РФ получили полномочия по контролю (*инспектированию*) всех образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, за исключением федеральных учреждений и любых вузов.

Форма контроля — проведение плановых и внеплановых проверок содержания и качества образования, уровня и направленности образовательных программ. Основанием для проведения внеплановой проверки является обращение (*заявление*) органов, организаций (юридических лиц) и граждан.

Рекламация заменена на обязательное к исполнению предписание: контрольные органы РФ и субъектов РФ наделены правом направлять по итогам проверок предписания образовательным учреждениям, их учредителям, нижестоящим органам управления образованием. Неисполнение в установленный срок требований предписания влечёт за собой приостановку действия или аннулирование лицензии, либо приостановку или лишение образовательного учреждения государственной аккредитации. Таким образом, в законодательстве об образовании появился реальный механизм правового принуждения образовательных учреждений к устранению недостатков и нарушений в их деятельности.

Для органов управления образованием муниципальных районов и городских округов возможность получить контрольные полномочия в отношении подведомственных им учреждений была предусмотрена ранее федеральными законами от 22.08.04 г. № 122-ФЗ и от 09.05.05 г. № 45-ФЗ. Однако полномочия муниципальным органам управления предоставляются решением соответствующих местных органов самоуправления, они не могут включать в себя право на обязательное предписание и должны быть направлены на обеспечение государственных стандартов и «функционирования системы образования на уровне государственных нормативов».

Многие из поправок закона № 56-ФЗ имеют уточняющий и, на первый взгляд, технический характер. Например, Министерство образования и науки РФ определяется как «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования». Такое тяжеловесное обозначение, тем не менее, имеет обобщающий характер и автоматически включает в себя любой иной орган, который в будущем может быть наделён правительством этими функциями. Такое обобщённое обозначение уполномоченных органов даёт свободу правительству (*и иным органам исполнительной власти*) в дальнейшем реформировать органы управления и контроля образования, наделяя полномочиями иные органы в случае их создания. Уточнения аналогичного характера внесены и для обозначения государственных органов субъектов РФ.

Пожалуй, наиболее заметной законодательной новацией является отмена процедуры аттестации образовательных учреждений. Из двух действующих федеральных законов об образовании исключены все упоминания об аттестации образовательных

учреждений, а нормы, регулирующие процедуру аттестации, признаны утратившими силу.

Отмена аттестации, которая изначально задумывалась как инструмент контроля государственных (муниципальных), но, в первую очередь, негосударственных образовательных учреждений с помощью независимых комиссий, продемонстрировала реализм законодателя. Схема «лицензирование-аттестация-аккредитация» заимствована из опыта западных демократий. И надо было признать, что создать независимые комиссии в условиях российской системы управления не удалось. В отношении государственных и муниципальных учреждений, особенно общеобразовательных школ, аттестация дублировала текущий контроль со стороны органов управления образованием и дополнительно требовала принятия решения об аккредитации. В связи со становлением системы контроля абсурдность аттестационной процедуры, затратной и отнимающей много временных ресурсов, стала очевидной, и надобность в ней отпала. Цели и задачи отменённой процедуры новым законом частично отнесены к процедуре аккредитации.

Новый закон закладывает нормативную базу для включения российского образования в Болонский процесс. В частности, в полномочия федеральных органов государственной власти и органов управления образованием включено право устанавливать порядок признания в РФ, а также эквивалентность иностранных документов об образовании, документов об учёных степенях и званиях.

К недостаткам прежней редакции законов об образовании можно было отнести также неопределённость статуса учреждений дополнительного профессионального образования (*институтов повышения квалификации и других аналогичных учреждений*), а также научных организаций, реализующих образовательные программы послевузовского и дополнительного профессионального образования. Настоящим законом эти учреждения и научные организации в части



лицензирования, аккредитации и контроля их деятельности фактически приравнены по статусу к высшим учебным заведениям, за небольшими исключениями.

Научным организациям предоставлено право реализации программ послевузовского и дополнительного профессионального образования: они включены в перечень реализующих такие программы учреждений. Таким образом, происходит дальнейшее размывание понятия образовательного учреждения, под которое ранее подпадали исключительно некоммерческие организации. В соответствии с законодательством о науке научные организации могут создаваться в организационно-правовых формах коммерческих организаций, например, акционерного общества. По новому закону научные коммерческие организации получают право на лицензию и аккредитацию в общеустановленном порядке и фактически уравниваются в правовом положении с некоммерческими образовательными учреждениями. Отметим при этом, что интеграция науки и образования — это насущное требование времени и необходимое условие для их развития.

Закон чётко разделил образовательные учреждения (организации) на два уровня в части их лицензирования и аккредитации. К ведению уполномоченных федеральных органов отнесены:

- все высшие учебные заведения по всем реализуемым ими образовательным программам;
- все научные организации и учреждения дополнительного образования, реализующие программы послевузовского и дополнительного профессионального образования;
- все военные профессиональные образовательные учреждения;
- федеральные учреждения СПО по подготовке специалистов согласно федеральному перечню в сферах обороны, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоёмкого производства;
- все расположенные за пределами территории РФ российские образователь-

ные учреждения и филиалы российских образовательных учреждений по всем реализуемым ими программам.

Образовательные учреждения, не вошедшие в этот перечень, проходят лицензирование и аккредитацию в уполномоченных органах субъектов РФ.

Предмет и содержание лицензирования сохранён — это предлагаемые образовательным учреждением условия для ведения образовательной деятельности (*материальная база, учебно-методическая обеспеченность, наличие и состав педагогического персонала*). Контроль соблюдения условий лицензирования осуществляют выдавшие лицензию органы, которые наделены правом давать предписания, приостанавливать или аннулировать лицензию в случае невыполнения предписания.

Процедура аккредитации дополнена и предусматривает создание комиссии, которая проводит экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников требованиям ГОСов, а также показателей деятельности учреждения, необходимых для определения его вида.

Первая государственная аккредитация вновь созданного образовательного учреждения может проводиться не ранее чем на «стадии итоговой аттестации обучающихся», а для общеобразовательных школ — поэтапно по ступеням образования. (*Здесь отметим, что специалистами прогнозируется в будущем введение итоговой аттестации по всем ступеням общего образования в формах, соответствующих возрастным особенностям учащихся, и не исключается перевод 1-й ступени в отдельный уровень общего образования.*) Последующие аккредитации учреждения проводятся, как и раньше, через 5 лет.

Как уже отмечалось, аккредитация может быть приостановлена или аннулирована в связи с неисполнением предписания контрольных органов, предоставивших аккредитацию, либо в связи с иными нарушениями, например, повлёкшими аннулирование лицензии, неправомерную выдачу документов государственного образца. **НО**