



## Чем больше полномочий, тем больше ответственности

**Павел Кондрашов,**

заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки

— Контроль и надзор в сфере образования — дело не новое, но по-прежнему очень важное. Если говорить в целом о проблемах управления в отрасли, мы прекрасно понимаем, что контроль — та функция, без которой управление не может быть построено. Сейчас речь идёт о том, что нам необходимо выполнять целый круг полномочий, связанных не только с контролем, но и с соблюдением законодательства, прав учащихся и работающих в сфере образования.

В последнее время в законодательстве произошли изменения, которые вызовут изменения в работе Рособнадзора. В течение трёх лет были приняты 122-й, 199-й, 131-й и 258-й законы, которые внесли существенные коррективы в распределение и состав полномочий по контрольно-надзорной деятельности в нашей отрасли. Очень динамично меняются сейчас и сами проблемы содержания образования. В профессиональном образовании формируется двухуровневая система бакалавриата и магистратуры. В системе общего образования в последнее время мощно развивалось профильное обучение, различные образовательные программы, вариативность. В некоторых случаях вариативность, которая на первых порах была очевидным достижением демократического развития системы образования, в конце концов привела к тому, что права детей оказались нарушенными. Некоторые ученики уже не могли перейти из одного образовательного учреждения в другое из-за различий в программах. Расширяется сектор платного образования.

Особенно остро вопросы контроля качества, соблюдения прав детей стоят тогда, когда мы сталкиваемся с проблемами оптимизации школьной сети. Оптимизация — мягкое название, а на самом деле это ликвидация части школьных заведений в силу разных обстоятельств. При этом и родители, и обучающиеся жалуются на нарушение их прав, соответственно, мы сталкиваемся с очень серьёзным набором вопросов, с которыми приходится разбираться и на региональном, и на федеральном уровнях.

Кроме того, в образовании появляется очень много новаций, которые в сегодняшнее нормативное поле не укладываются. Тем не менее нужно рассматривать и эти проблемы.

В последнее время постоянно изменяется соотношение компетенций Российской Федерации и субъектов РФ в сфере образования. Это влечёт массу правовых последствий, которые определяют характер нашей деятельности. Всё началось не так давно с закона № 199, который установил, что в компетенции Российской Федерации находится надзор и контроль за исполнением законодательства по федеральным компонентам государственных образовательных стандартов, устранение нарушений, в том числе путём направления предписаний, обязательных для исполнения образовательными учреждениями. Всё это как будто усиливает ответственность, появилась совершенно новая мера пресечения нарушений — оформление предписаний, но 199-й закон эту прерогативу установил только для федерального уровня, субъекты РФ не получили таких полномочий. В соответствии с 258-м законом субъекты РФ получили право оформлять предписания, обязательные к исполнению, но эта норма затронула и вопросы аннулирования в административном порядке лицензий при неисполнении выписанных предписаний.

199-й закон до последнего времени формировал нам правовое поле. На федеральном уровне объектами контроля и надзора были органы управления субъектов РФ, уполномоченные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль



и надзор, муниципальные органы управления образованием, образовательные учреждения всех типов и видов, независимо от форм собственности. После выхода этого закона федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору, оказались ответственными за контроль и надзор за деятельностью всех образовательных учреждений России, независимо от типа, вида и места их расположения (полномочия, явно неоправданные с точки зрения их использования на практике). Кроме того, за перераспределением полномочий не следовало перераспределения финансовых ресурсов. Ни мы, как орган федерального уровня, ни субъекты РФ дополнительных средств на реализацию этих полномочий не получали. Теперь под финансами или под расходными обязательствами мы должны понимать не деньги, а нормативные акты, на основании которых выделяются финансовые ресурсы. Если нет нормативных актов, нет и расходных полномочий и средств на их реализацию. Но, к сожалению, на практике получается так: нормативные акты, которые устанавливают полномочия, могут быть, а решить с Минфином вопрос о выделении средств под новые расходные обязательства — проблема.

С точки зрения финансирующих и контролирующих органов (Счётная палата, отчасти прокуратура) возникла правовая коллизия, при которой полномочия оказались смешанными, т.е. и для федерального, и для регионального уровней объекты контроля и надзора в какой-то части оказались одинаковыми. Естественно, возник вопрос: кто и за что на самом деле отвечает, кто и кого должен проверять, рассматривать жалобы и принимать по ним соответствующие решения? По перечням объектов — это образовательные учреждения, подведомственные управлениям образования (поскольку их значительная часть находится в ведении субъектов РФ), муниципальные учреждения и т.д.

В прошлом году мы провели организационно-методическую работу, чтобы сформировать некоторые модели организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. По итогам этой работы можно сказать, что принципиально базовых моделей всего две.

Первая модель уже используется в некоторых субъектах РФ, при этом в регионах созданы службы по контролю и надзору, которые находятся в непосредственном ведении высшего органа исполнительной власти. Отделы по контролю и надзору, связанные с деятельностью в сфере образования, есть и в структуре администрации области или края — но таких примеров мало.

Вторая модель подразумевает, что функции по надзору и контролю выполняют органы управления образованием (региональное министерство, департамент, управление или комитет). Есть три варианта организации работы. Первый: когда службы по контролю и надзору создаются как самостоятельные органы исполнительной власти субъекта РФ, но находятся в ведении министерства или департамента. Второй вариант: когда в структуре органа управления образованием существует самостоятельное

подразделение, исполняющее эти функции (а под контролем и надзором мы понимаем не только исполнение законодательства и соблюдение прав участников образовательного процесса, но и лицензирование, аккредитацию). Третий вариант: когда структурное подразделение, обеспечивающее эти функции, вообще отсутствует, и они включены в должностные обязанности отдельных сотрудников, работающих в составе органов управления образованием.

Эта констатация фактов требует от нас определённых управленческих действий, особенно с учётом того, что в декабре 2006 г. был принят Федеральный закон № 258 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием и разграничением полномочий», который более чётко обозначил разделение функций контроля и надзора, их автономность и независимость от функций по управлению в системе образования.

Какие проблемы, на наш взгляд, имеют системный характер? Прежде всего, это дефицит в нормативно-правовом и методическом обеспечении контрольно-надзорной деятельности, начиная с того, что не существует типовых документов по проведению инспекционных проверок, контроля и надзора за деятельностью образовательных учреждений или муниципальных органов управления образованием. Ввиду того, что постоянно меняются полномочия, которые закреплены за теми или другими субъектами права, само количество объектов контроля и надзора существенно меняется, и мы ощущаем отсутствие системной организации контрольной и надзорной деятельности. Мы понимаем, что не всё решается непосредственно в органах управления образованием. Росбрнадзор никогда не смог бы обеспечить свою деятельность, если бы в его ведении не находилось несколько учреждений, которые исполняют часть государственных функций по информационному обеспечению, по организации лицензионных и аккредитационных экспертиз; по ряду других



направлений деятельности ведутся базы данных. Это невозможно делать из центрального аппарата, поэтому необходимо сформировать институциональную структуру поддержки исполнения полномочий Рособнадзора.

Очень тяжёлым оказался вопрос кадрового обеспечения нашей деятельности. На базе Российской академии повышения квалификации и переподготовки работников образования мы проводим регулярные курсы повышения квалификации, но полностью обеспечить потребность в кадрах мы не можем.

Нет и адекватного информационно-го обеспечения, публичного освещения проблем соблюдения прав участников образовательного процесса, информационных цифровых ресурсов, которые могли бы поддерживать управленческую деятельность и быть подспорьем для принятия решений.

Отчасти какие-то проблемы в правовом и нормативном обеспечении нам вместе с Министерством образования и науки РФ удалось решить после выхода постановления Правительства РФ «Об утверждении правил контроля и надзора в сфере образования» (№ 116 от 20.02.2007 г.). О необходимости этого документа говорилось ещё в 199-м законе.

В постановлении есть два субъекта права с точки зрения контроля и надзора в образовании: наша Федеральная служба и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ. Как только появляется слово «уполномоченные», сразу же возникает цепочка правовых последствий. Я беру правоустанавливающий документ для органа исполнительной власти и хочу прочитать, какие полномочия и как они раскрыты в этой сфере деятельности. Если таких полномочий нет, возникает вопрос: куда они пропали, если законодатель их установил?

Второе новшество для сферы образования — деление всех проверок на выездные (инспекционные) и камеральные. Термин «камеральные» присутствует во

всех сферах деятельности, он связан с проверками исключительно по документальным материалам, тем не менее прежде такого понятия в сфере образования не существовало. Теперь, в соответствии с постановлением Правительства, у нас есть два вида проверок.

Очень важно, что появилось три принципиальных новшества: определение того, что входит в контроль и надзор; анализ причин нарушений и воздействие на нарушителей законодательства в области образования. Раньше у нас не было установленного законом права выписать предписание, выполнять которое было бы обязательно для нарушителей. После того, как был принят закон № 258, эти полномочия появились и у органа федерального уровня, и у соответствующего уполномоченного органа субъекта РФ. Это:

- контроль за качеством образования, в том числе качеством подготовки учащихся и выпускников, в соответствии с федеральными компонентами государственных образовательных стандартов в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением учреждений, отнесённых к полномочиям Рособнадзора);
- лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением учреждений, отнесённых к полномочиям Рособнадзора);
- надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта РФ, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования;
- устранение нарушений законодательства РФ в области образования, направление обязательных для исполнения предписаний образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования;
- контроль за исполнением предписаний.

Но появление полномочий вызывает серьёзные последствия, потому что если в федеральном учреждении и учреждении регионального уровня полномочия не используются, это означает, что мы бездействуем, не пресекаем нарушения законодательства, которые были установлены при рассмотрении индивидуальных и коллективных жалоб граждан, при обращении юридического лица или в иных случаях. Таким образом, норма оказывается обоюдоострой: она не просто становится нашим правом, это право должно применяться нами в обязательном порядке.

Есть и ещё одно новшество: раньше у нас не было никакого нормативного оформления при привлечении сторонних специалистов для проверок или мероприятий по надзору. Из постановления Правительства № 116 следует, что к проверкам могут привлекаться эксперты из работников образовательных и научных



организаций, органов власти и местного самоуправления, а также из специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования, прошедших квалификационные испытания. Таким образом, Рособрназору и субъектам РФ нужно вести подготовку экспертов, проводить для них квалификационные испытания, вносить их в информационную базу. Это могут быть учителя, методисты и другие работники образования.

Для установления активного взаимодействия Рособрназор и Профсоюз работников народного образования и науки РФ 29 декабря 2005 г. заключили соответствующее соглашение, в котором были определены направления взаимодействия. Мы обмениваемся информацией по вопросам, входящим в компетенцию каждой стороны, совместно участвуем в инспекционных проверках, проводим совместные конференции, совещания и другие мероприятия по вопросам надзора за соблюдением законодательства РФ в области образования. Провели совещания во Владивостоке, Звенигороде Московской области, Новосибирске, Санкт-Петербурге, Ставрополе, в которых участвовали руководители органов управления образованием и образова-

тельных учреждений, представители территориальных организаций профсоюза. Совместно рассматриваем обращения граждан по вопросам соблюдения законодательства РФ в области образования, ведём сбор и анализ оперативной информации о положении с выплатой зарплаты работникам образовательных учреждений, подведомственных субъектам РФ и органам местного самоуправления. Например, мы установили, что на 1 января 2007 года задолженность по зарплате была: в Республике Северная Осетия-Алания (59,6 млн рублей), Республике Тыва (1,8 млн рублей), Алтайском крае (1,1 млн рублей), Амурской области (4,3 млн рублей), Пермской области (1,2 млн рублей), Читинской области (2,8 млн рублей). На 1 марта 2007 г. — в Алтайском крае (0,6 млн рублей), Хабаровском крае (2,1 млн рублей), Амурской области (4,5 млн рублей), Иркутской области (0,2 млн рублей), Читинской области (2,8 млн рублей).

По приказу Рособрназора от 22 мая 2006 г. в состав Аккредитационной коллегии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки включена председатель отраслевого профсоюза Галина Ивановна Меркулова.

## Соглашение — не пустой звук

**Александр Рождественский,**

заместитель руководителя Федерального агентства по образованию

— Профсоюз работников народного образования и науки заключил с Рособразованием Отраслевое соглашение на 2006—2008 гг. За 2006 г. в подведомственных образовательных учреждениях значительно изменилось отношение к системе социального партнёрства. Практически все вузы рассматривают Соглашение как обязательный отраслевой нормативный правовой акт, необходимый для подготовки и заключения коллективных договоров в образовательных учреждениях. Все подведомственные вузы заключили коллективные договоры, мероприятия которых направлены на защиту прав работников и студентов, предоставление им дополнительных социальных льгот и гарантий. В качестве положительного примера следует привести коллективный договор Тюменского государственного нефтегазового университета, который на выполнение таких мероприятий выделяет более 120 миллионов рублей.

В рамках Отраслевого соглашения в 2006 г. наш Профсоюз народного образования и науки принимал участие в мероприятиях, которые проводит Агентство, а Ро-