

ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ РФ по надзору и контролю в образовании

Любовь Ивановна Максимова,

начальник отдела надзора и контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ Рособнадзора

Нина Михайловна Ладнушкина,

*советник отдела надзора и контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ Рособнадзора,
кандидат педагогических наук*

Разграничение полномочий между различными органами государственной власти в области образования и его нормативно-правовое обеспечение достаточно активно эволюционируют в последнее десятилетие, что обусловлено всеми процессами, которые происходят в системе образования. Особенно тесно они связаны с системой контроля и надзора в образовании. Достаточно долго шёл процесс определения: кто, когда и где осуществляет контроль и надзор в нашей отрасли.

- расширение полномочий
- соблюдение законодательства
- контроль качества
- лицензирование
- государственная аккредитация

Законодательные основы надзора и контроля в образовании

В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 258-ФЗ все полномочия по контролю и надзору в сфере образования объявлены федеральными. Но вместе с тем ряд их них передан вместе с субвенциями в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Какие же полномочия?

- Осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки учащихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами

или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях Российской Федерации по всем реализуемым ими программам, за исключением указанных в подпункте 23 статьи 28 Закона РФ «Об образовании» полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования.

- Лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона РФ «Об образовании» полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений.

● Надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 21 статьи 28 Закона РФ «Об образовании»), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ в области образования, в том числе путём направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления и контроль за исполнением предписаний.

Принятие этих норм способствует дальнейшему совершенствованию федерального законодательства в части разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти её субъектов и органами местного самоуправления. Передача полномочий преследует несколько социально значимых целей.

Во-первых, уточнение отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части разграничения полномочий, чёткая регламентация механизма их реализации по итогам обобщения правоприменительной практики.

Во-вторых, повышение эффективности государственного управления на всей территории Российской Федерации посредством контроля.

Расширение практики передачи отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов её во многом предопределено предоставлением полномочий высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и повышением их ответственности за реализацию единой государственной политики в регионах.

Разграничение полномочий между различными органами государственной власти, в том числе между федеральными и региональными инициировано во многом благодаря административной реформе, изменившей систему

и структуру федеральных органов исполнительной власти. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» в числе приоритетных направлений реформы предусмотрено организационное разделение функций надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах и план мероприятий по её проведению конкретизировали цели и задачи реформы в части реализации полномочий по контролю и надзору в различных отраслях экономики и социальной сферы, закрепили необходимость оптимизировать функции органов исполнительной власти. В связи с этим в 2007—2008 годах был запланирован ряд мероприятий, предусматривающих повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, государственной регистрации, аккредитации в федеральных органах исполнительной власти и в органах субъектов Российской Федерации.

Значительным этапом в развитии контрольно-надзорной деятельности в сфере образования стало принятие Федерального закона от 29 декабря 2006 года «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Этот Закон внёс существенные изменения в Закон РФ «Об образовании» в части разграничения компетенции по реализации органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов полномочий по контролю и надзору в сфере образования, а также закрепили принципиально новую модель реализации этих полномочий.

Служба надзора и контроля в структуре управления

В системе образования никогда не было специальной службы, которая исполняла бы контрольно-надзорные функции. Поэтому передача полномочий означает, что *в области образования впервые выстраивается целостная федерально-региональная система, которая будет реализовывать единый подход к проведению надзора и контроля.*

В рамках переданных полномочий выделяют две группы функций.

- Первая — это контрольные функции, включающие три вида надзора и контроля:
 - надзор и контроль за соблюдением законодательства;
 - контроль качества образования;
 - лицензионный контроль.

- Вторая группа — разрешительные функции: лицензирование и государственная аккредитация.

Разрешительные и контрольные функции различны не только по технологии исполнения, но и по характеру взаимодействия с объектами надзорной деятельности: с теми организациями, в отношении которых проводится надзор. Разрешительные функции направлены на выдачу тех или иных разрешений, контрольные — на проведение контрольных мероприятий, выявление нарушений и принятие соответствующих мер.

2009 год стал первым годом осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий. В связи с тем, что часть субъектов РФ только во втором полугодии 2009 года завершила организационные вопросы по согласованию структур тех органов, которые исполняют переданные им полномочия в области образования, они начали свою деятельность с утверждения уполномоченного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации

и согласования структуры этого органа с Рособрнадзором.

Процесс согласования и формирования структур органов, исполняющих переданные полномочия в области образования был достаточно длительным. Сегодня функционируют структуры, которые можно разделить на две группы:

- структурные подразделения органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования (министерств, департаментов управлений) в 64 субъектах Российской Федерации (это 78%);
- самостоятельные органы исполнительной власти, осуществляющие переданные им полномочия, в 18 субъектах Российской Федерации (22%).

Так что в большей части субъектов Российской Федерации (более 3/4 от общего их количества) переданные полномочия исполняют структурные подразделения органов исполнительной власти, а не самостоятельные органы.

В восемнадцати субъектах Федерации новые структуры действуют в качестве самостоятельных органов исполнительной власти, а в остальных регионах — входят в состав органов управления образованием. Для самостоятельных органов это был этап их становления с большим объемом организационных задач. При исполнении переданных полномочий структурным подразделением органа ряд проблем организационного характера был снят, так как не было необходимости создавать отдельную инфраструктуру.

Реализация переданных полномочий предусматривает право органов государственной власти субъектов Российской Федерации издавать необходимые нормативные акты, обеспечивающие исполнение полномочий. По информации, полученной из субъектов Российской Федерации, в прошлом году принято

622 нормативных правовых акта по вопросам осуществления переданных полномочий, в том числе — 32 закона субъектов Российской Федерации и около 600 подзаконных нормативных правовых актов.

Принятые нормативные правовые акты регулируют деятельность исполнительных органов по реализации переданных полномочий. Показательно, что наибольшее количество нормативных актов принято по вопросам государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, а также надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ в области образования.

Осуществление переданных полномочий финансируется из федерального бюджета. Федеральные органы исполнительной власти (Министерство образования и науки РФ и Федеральная служба по контролю и надзору в сфере образования и науки) обладают полномочиями по нормативному правовому регулированию осуществления переданных полномочий, контролируют его полноту и качество.

Нормативные акты и процедура контроля

Нормативно-правовое регулирование включает проведение экспертизы всех нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия, на соответствие действующему федеральному законодательству. Чтобы проводить экспертизу и вносить коррективы в принятые документы, связанные с исполнением федеральных полномочий в области образования, переданных органам государственной власти субъектов РФ, высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа региональной государственной власти) должно обеспечить своевременное представление экземпляров этих документов в Рособрнадзор.

В 2009-м году Рособрнадзор рассмотрел 177 нормативно-правовых актов, поступивших из 52 субъектов Российской Федерации. В то же время в нарушение п. 8 ст. 28.1 Закона РФ «Об образовании» к началу

2010 года не поступили нормативно-правовые акты из 30 субъекта Российской Федерации. В эти регионы направлены предписания Рособрнадзора.

Поступившие нормативно-правовые акты проходят регистрацию и первичную проверку оформления на соответствие предъявляемым к ним требованиям. Установлено, что 34 субъекта Российской Федерации представили нормативно-правовые акты полностью или частично не в соответствии с предъявляемыми к ним требованиями.

Помимо обязательного предоставления правовых документов, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно обеспечить своевременное предоставление и ежегодного отчёта об осуществлении переданных полномочий. Анализ этих отчётов показал, что при осуществлении разрешительных процедур (лицензирования образовательных учреждений и государственной аккредитации) проблем и затруднений достаточно меньше, чем при осуществлении контрольно-надзорных процедур. Это объяснимо, так как лицензирование и государственная аккредитация уже осуществлялись в субъектах и раньше как собственные полномочия, а также эти процедуры более полно обеспечены нормативно-правовой базой и методическими материалами.

Сложнее дело обстоит с контрольными процедурами, такими, как надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования и контроль качества образования. До недавнего времени «Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования» были основным подзаконным нормативным правовым актом, регламентирующим осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации функций по контролю и надзору в сфере образования. Сегодня основным нормативным правовым актом,

регламентирующим осуществление этих функций, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Этот закон устанавливает порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий органами государственной власти. В связи с этим внесены соответствующие изменения и дополнения в законодательные акты, постановления, а также в Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования. В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. определены виды и формы проверок, порядок и периодичность их проведения, порядок оформления материалов проверок и их результатов. В этом документе даны определения основных понятий, таких, как «государственный контроль (надзор)», «федеральный государственный контроль (надзор)», «региональный государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль», «мероприятие по контролю», «проверка», «эксперты, экспертные организации» и другие. Во многом этот документ позволил регламентировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия. Но всё-таки основная его функция — защита интересов и прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В связи с этим, особенно важно *тщательно анализировать все факты и материалы при принятии решения о проведении проверок, тем более — внеплановых проверок. Руководителям служб контроля и надзора в области образования в субъектах Российской Федерации необходимо обратить особое внимание на основания для проверок, они должны чётко соотноситься с позициями, отражёнными в федеральном законе. В противном случае действия контрольных органов могут быть обжалованы и признаны неправомерными.*

Следует также обратить внимание на направление предписаний и контроль за их исполнением. Своевременное и в полном объёме исполнение предписаний является показателем эффективности работы контрольно-надзорных органов. О её важности говорит и тот факт, что в Кодекс административных правонарушений включены статьи, согласно которым *юридические лица и должностные лица могут быть подвержены наказанию в виде штрафа за неисполнение или несвоевременное исполнение предписания.*

В Кодекс административных правонарушений включён ряд статей, касающихся соблюдения законодательства в области образования. Именно органы, осуществляющие контроль и надзор в области образования, наделены полномочиями по составлению протоколов при выявлении административных правонарушений.

Нарушения в работе органов надзора и контроля

В настоящее время органы, осуществляющие надзор и контроль в сфере образования, в отличие от структур, которые инспектировали образование лет десять назад, вооружены значительным арсеналом мер воздействия на юридическое лицо и должностное при выявлении нарушений. Прежде инспектирующие органы могли лишь указать на нарушения, контроль больше был предупредительным. Сегодня ситуация с мерами воздействия изменилась. Но это не значит, что контроль и надзор перестали носить предупредительный характер. И сегодня при проведении контрольно-надзорного мероприятия необходимо не только выявлять нарушения, констатировать их и анализировать, определять причины их возникновения, создавать условия для их предупреждения. В связи с этим региональным службам надзора и контроля важно обратить внимание на профилактические

меры. Ряд субъектов уже взял это на вооружение и систематически готовит информацию для образовательных учреждений о выявленных нарушениях, проводит совещания и семинары с руководителями с целью профилактики выявленных правонарушений.

Реализация новых полномочий позволила сделать первые шаги к созданию базы данных по объектам контроля и надзора и результатам контрольно-надзорных мероприятий. По данным, представленным органами, осуществляющими переданные полномочия в сфере образования субъектов Российской Федерации, общее количество образовательных учреждений в стране, в отношении которых осуществляются контроль и надзор, составляет более 133 тысяч.

Помимо образовательных учреждений, объектами надзора и контроля по соблюдению законодательства Российской Федерации являются расположенные на территории субъекта РФ органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования. По отчётным данным, таких органов местного самоуправления более 2300.

В рамках исполнения государственной функции по надзору и контролю за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий федеральный орган исполнительной власти провёл проверку деятельности органов исполнительной власти регионов по осуществлению переданных полномочий. Выявлен ряд нарушений в части надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ в области образования, контроля его качества в образовательных учреждениях, контроля за соблюдением лицензионных требований, в частности, при лицензировании на право ведения образовательной деятельности, а также государственной аккредитации образовательных учреждений. Анализ нарушений позволил выделить среди них типичные. Это относится, в первую очередь к контрольно-надзорным процедурам. Региональные органы контроля и надзора в области образования не направляют предписания при выявлении нарушений в муниципальные органы управления образованием и в образовательные учреждения.

В планах и графиках контрольных мероприятий контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации отсутствует определение целей и оснований для проведения проверок, не определены конкретные сроки и даты проверок, наименование юридических лиц, в отношении которых проводятся проверки.

По итогам проверок не оформлены акты и отчёты.

Переданные полномочия Российской Федерации не исполняются в полном объёме в части контроля качества образования — проверки по вопросам качества просто не проводятся.

Региональные органы контроля и надзора нарушают сроки проведения проверок, предусмотренные законодательством.

Со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, отсутствует контроль за исполнением предписаний.

Выявлены недостатки в разрешительных процедурах.

Нарушается порядок формирования комиссий при проведении лицензионной экспертизы (в них не включаются представители образовательных учреждений, научных организаций, органов местного самоуправления той территории, на которой расположена организация, подавшая заявку на лицензирование образовательной деятельности). Нарушаются процедуры уведомления соискателя лицензии на образовательную деятельность об отказе в её выдаче.

Контрольные органы запрашивают у соискателей лицензии дополнительные документы, не предусмотренные перечнем основных документов.

Переоформление лицензии на право ведения образовательной деятельности в связи с изменением адреса или наименования учреждения осуществляется с созданием экспертных комиссий.

Принимаются документы на лицензирование с отрицательными заключениями госпожнадзора и санитарно-эпидемиологических служб.

Образовательным учреждениям начального профессионального образования выдаются лицензии на право ведения образовательной деятельности по программам среднего профессионального образования. В соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании такие программы не могут быть реализованы в учреждениях начального профессионального образования.

Лицензии на право ведения образовательной деятельности по программам дошкольного образования выдаются предприятиям, не являющимся образовательными учреждениями.

Лицензии на право ведения образовательной деятельности по программам повышения квалификации и переподготовки кадров выдаются коммерческим организациям, не являющимся образовательными учреждениями (это общества с ограниченной ответственностью).

Реестр лицензий ведётся с нарушением требований, установленных Положением о лицензировании образовательной деятельности.

В приказах отсутствует статус (тип, вид, категория) образовательного учреждения по результатам проведения государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций.

В протоколах заседания аккредитационной коллегии отсутствуют сведения, отражающие соответствие показателей деятельности образовательного учреждения критериям, установленным для определения его статуса.

Трудности роста

Существенные трудности вызывает контроль качества образования, в том числе качества подготовки учащихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях по всем реализуемым ими образовательным программам. Анализ отчётов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации показал, что 10 субъектов РФ в течение 2009 года не провели ни одной проверки качества образования, 10 субъектов Российской Федерации проверили качество образования менее 10 объектов.

Несмотря на то, что в Закон Российской Федерации «Об образовании» введена статья 38 о государственном контроле качества образования, вопросов о том, как его (контроль) осуществлять, остаётся достаточно много. Так, согласно статье 38, государственный контроль качества образования осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки учащихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных учреждениях и научных организациях, в то время как в соответствии со статьёй 28.1 контроль качества образования осуществляется в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 23 статьи 28 Закона РФ «Об образовании» полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования. Эти разногласия не позволяют точно и в полном объёме определить объекты контроля, так как в первом случае — это только аккредитованные учреждения, а во втором — все образовательные учреждения, расположенные на территории того или иного региона РФ.

Недостаточны нормативные правовые основы контроля качества образования. Нормативно не определено понятие «качество образования», что также осложняет его контроль.

До сих пор отсутствуют законодательно закреплённые нормы, отражающие качественное образование, с которыми необходимо проводить соответствие. Нет и разработанных критериев, и измерительных материалов для тестирования по всем реализуемым программам. Всё это ещё раз подтверждает, что проблем здесь пока больше, чем достижений.

Мешает более эффективной работе и тот факт, что в настоящее время недостаточно разработана нормативно-правовая база осуществления переданных полномочий, отсутствуют в полном объёме разработанные методические материалы по практике применения действующего законодательства при проведении контрольных мероприятий. Нет пока опыта и курсовой подготовки специалистов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере образования.

Первый год был весьма сложным для региональных органов контроля и надзора. Но определённый опыт всё же они наработали и сумели выстроить свою систему деятельности. Сделали выводы и федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции в области образования, взяв курс на тесное сотрудничество с региональными структурами, на оказание им правовой и методической помощи.

Есть и положительные стороны проведённой за год работы. Это упорядоченность нормативно-правового регулирования надзорно-контрольной деятельности на региональном уровне, развёртывание эффективной деятельности по надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере образования, что прежде в субъектах Российской Федерации проводилось фрагментарно, бессистемно.

Значительно упорядочены процедуры лицензирования и государственной аккредитации,

в том числе контроль за их своевременным проведением.

Первые шаги, сделанные в этом направлении, позволяют оптимистично смотреть в будущее и ставить новые задачи. Во-первых, обеспечить соблюдение норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С 1 января 2010 года этот закон в полной мере распространяется на систему образования.

Во-вторых, обеспечить административное делопроизводство в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования» и в статью 12 Закона РФ «Об образовании» в части компетенции органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

В-третьих, обеспечить расширение надзора за соблюдением законодательства при проведении государственной (итоговой) аттестации выпускников.

Наконец, активизировать разработку и утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и услуг по направлениям деятельности в рамках переданных полномочий.

Все эти изменения в сфере надзора и контроля направлены на совершенствование деятельности образовательных учреждений и на повышение качества образования детей и молодёжи. **НО**