

Образовательное право

НОВОЕ В ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ и аккредитации школ¹



Елена Леонидовна Болотова,

профессор кафедры дисциплин государственно-правового цикла юридического факультета Университета РАО, доктор педагогических наук

Основное содержание Федерального закона от 08.11.2010 № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования», вступившего в силу с 1 января 2011 года, изменяет порядок и условия лицензирования и аккредитации образовательных учреждений и научных организаций. В связи с этим в Законе РФ «Об образовании» предложена новая редакция девяти статей, введено три новых статьи и утратила силу статья 33.

- документы об образовании • апостиль • государственный надзор
- субвенции • лицензионные требования • временная лицензия
- свидетельство о государственной аккредитации

Федеральный закон: общие положения

В соответствии с действующей редакцией Закона РФ «Об образовании» в образовательных учреждениях и научных организациях теперь

появятся программы профессиональной подготовки (статья 9): теперь не только образовательные, научные, но и иные организации могут вести ускоренное обучение навыкам, необходимым для выполнения определённой работы, группы работ.

¹ Материал подготовлен при информационной поддержке компании «Консультант Плюс».

Е.Л. Болотова. **Новое в лицензировании и аккредитации школ**

В законе № 293-ФЗ уточнена классификация образовательных учреждений: вместо ранее существовавшего их разделения на типы, виды и категории они теперь могут быть распределены на типы и виды, которые устанавливаются учредителем (учредителями) при создании образовательного учреждения и изменяются по его решению (пункт 6 статьи 12 Закона РФ «Об образовании»).

Закон № 293-ФЗ скорректировал содержание 27-й статьи «Документы об образовании» Закона РФ «Об образовании»: так, с 2011 года все сведения о выданных документах государственного образца об образовании, об учёных степенях и учёных званиях должны вноситься в федеральный реестр документов государственного образца об образовании, об учёных степенях и учёных званиях. Ответственность за формирование и ведение этого реестра на электронных носителях регулируется Рособназором. Федеральный реестр документов государственного образца об образовании, об учёных степенях и учёных званиях следует вести в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими его совместимость и взаимодействие с другими государственными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями.

Установлен порядок подтверждения документов государственного образца об образовании и об учёных степенях и учёных званиях: уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ удостоверяют подлинность подписи лица, подписавшего документ (апостиль). Эта процедура регламентируется Приказом Минобрнауки РФ от 01.04.2010 № 254 «Об утверждении Порядка подтверждения документов государственного образца об образовании, об учёных степенях и учёных званиях» и Конвенцией, отменяющей требование легализовать иностранные официальные документы (1961)².

² Бюллетень международных договоров, 1993. № 6.

За проставление апостиля на документе государственного образца об образовании, учёной степени или учёном звании заявитель уплачивает государственную пошлину в порядке и в размерах, указанных в подпункте 5 пункта 1 статьи 333.18 и подпунктов 48 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса (НК) РФ.

Закон № 293-ФЗ установил положения, дополняющие порядок государственного надзора за соблюдением законодательства об образовании, государственного контроля качества образования. Государственный надзор за соблюдением законодательства не сводится только к проверке соблюдения положений о лицензировании и государственной аккредитации, контролю качества образования: надзорные инстанции выдают предписания об устранении выявленных нарушений, контролируют, как выполняются их предписания.

С 1 января 2011 года изменился порядок формирования общего объёма субвенций регионам из федерального бюджета. Если раньше этот объём напрямую зависел от численности учащихся в образовательных учреждениях, численности образовательных учреждений, в отношении которых полномочия по контролю за качеством переданы субъекту РФ, то теперь объём субвенций из федерального бюджета зависит от количества муниципальных районов и городских округов на территории субъекта РФ, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также количества образовательных учреждений и иных осуществляющих образовательную деятельность организаций, в отношении которых полномочия по государственному надзору за соблюдением законодательства в области образования, по государственному контролю за качеством образования, по лицензированию образовательной деятельности и по государственной аккредитации переданы органам государственной власти субъектов РФ.

В таких условиях на школу возложена обязанность не только предоставлять

учредителю и общественности ежегодный отчёт о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, но также отчёт о результатах самооценки своей деятельности (самообследования) (статья 32 Закона РФ «Об образовании»), а также создать и вести свой сайт в сети Интернет. Информация на сайте школы должна регулярно обновляться, так как в соответствии с пунктом 5 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» срок её регулярного обновления составляет тридцать дней со дня внесения соответствующих изменений.

В законе № 293-ФЗ определено, что порядок размещения в сети Интернет и обновления информации об образовательном учреждении, в том числе содержание и форма её представления, устанавливаются Правительством РФ, например, в Постановлении Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

С 1 января 2011 года утратил силу определяемый законом РФ «Об образовании» порядок создания образовательных учреждений (статья 33). Поскольку образовательное учреждение — юридическое лицо, общие положения создания образовательных учреждений регламентируются нормами Гражданского кодекса (ГК) РФ (статьи 48–65).

Лицензирование образовательной деятельности

Лицензирование регламентировано Положением о лицензировании образовательной деятельности, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 277, но при этом и в Закон РФ «Об образовании» включены многочисленные нормы, устанавливающие лицензионные требования к процедуре лицензирования. Закон № 293-ФЗ определяет, что для каждой лицензионной процедуры оформляется соответствующий документ.

Лицензия на образовательную деятельность

- Документ, подтверждающий наличие лицензии, представляет собой информацию, пред-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ставленную на бланке лицензии на право вести образовательную деятельность. Он выдаётся лицензирующим органом юридическому лицу и подтверждает его право вести образовательную деятельность.

- Лицензия действует бессрочно, если выдана либо переоформлена, когда окончится срок действия срочной лицензии после вступления в силу закона № 293-ФЗ.

- Документ, подтверждающий наличие лицензии, имеет сложную структуру. В него входит бланк лицензии на право вести образовательную деятельность и приложение к нему. В приложении указываются перечни образовательных программ и программ профессиональной подготовки (таблицы), которые реализует лицензиат. Формы бланка лицензии и приложения к нему утверждены Приказом Рособнадзора от 06.04.2010 № 792 «Об утверждении форм бланков лицензии на право ведения образовательной деятельности и приложения к ней».

- Лицензия выдаётся на основании заявления соискателя лицензии или лицензиата.

В соответствии со статьёй 2 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») *соискателем лицензии* называют юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, обратившихся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии на конкретный вид деятельности, а *лицензиатом* — юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, имеющих лицензию на конкретный вид деятельности.

Поскольку Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 277 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» не предусматривает лицензирование индивидуальных предпринимателей, соискателями лицензии на право вести образовательную деятельность и лицензиатами могут быть

Е.Л. Болотова. Новое в лицензировании и аккредитации школ

только юридические лица (образовательные учреждения, научные или иные организации).

- Лицензия выдаётся лицензирующим органом на основании заключения экспертной комиссии и при предъявлении копии платёжных документов, подтверждающих оплату затрат на экспертизу. Госпошлина за предоставление или за переоформление лицензии в связи с внесением дополнений в сведения о реализуемых образовательных программах составляет 2600 руб. (подпункт 92 пункта 1 статьи 333.33 НК РФ).

В законе № 293-ФЗ установлены процедуры действия лицензии на право вести образовательную деятельность как при ликвидации, так и при реорганизации лицензиата в форме разделения или выделения. При реорганизации юридического лица в такой форме оформляется временная лицензия на право вести образовательную деятельность.

*Временная лицензия
на образовательную
деятельность*

- Временная лицензия выдаётся юридическому лицу лицензирующим органом через 10 дней после обращения за ней.
- Временная лицензия действительна в течение одного года с момента выдачи.
- Содержание временной лицензии соответствует лицензии реорганизуемого юридического лица.

Закон № 293-ФЗ определяет, что в тех случаях, когда образовательное учреждение возникло в результате слияния или преобразования, то документ, подтверждающий наличие этой лицензии, переоформляется, если хотя бы у одного участника такой реорганизации есть лицензия на право вести образовательную деятельность.

Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, осуществляется лицензиру-

ющим органом в нескольких случаях: это может быть связано с изменением типа или вида организации, осуществляющей образовательную деятельность, или с необходимостью дополнить документы сведениями о филиалах лицензиата, об адресах мест, где ведётся образовательная деятельность, и (или) об образовательных программах, с изменением места нахождения лицензиата либо реорганизацией образовательного учреждения, научной или иной организации в форме присоединения к ним юридического лица, имеющего лицензию.

Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, может быть связано с тем, что прекращена работа по образовательным программам или изменились наименования программ, указанных в приложении к лицензии, прекращена образовательная деятельность по прежнему адресу.

Предоставление лицензии или переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, предполагают:

- предоставление в лицензирующий орган заявления и других документов соискателя лицензии или лицензиата;
- проверку полноты и достоверности сведений в заявлении и документах, представленных соискателем лицензии или лицензиатом;
- проверку возможности выполнить соискателем лицензии или лицензиатом лицензионные требования;
- проверку условий образовательной деятельности;
- принятие решения о предоставлении лицензии или о её переоформлении;
- предоставление лицензии или переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, в срок, не превышающий сорока пяти дней со дня приёма заявления о предоставлении лицензии или о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, и прилагаемых к этому заявлению документов.

Формы заявлений о предоставлении лицензии, временной лицензии и о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, и формы документов,

прилагаемых к таким заявлениям, утверждены Приказом Минобрнауки РФ от 03.09.2009 г. № 323 «Об утверждении форм представления сведений соискателем лицензии для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности». Например, для получения лицензии на право вести образовательную деятельность или получить временную лицензию необходимо предъявить:

- заявление о выдаче лицензии на право вести образовательную деятельность;
- справку о кадровом обеспечении образовательного процесса и укомплектованности штатов;
- справку о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;
- справки о наличии учебной, учебно-методической литературы и других библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса, необходимых для работы по заявленным к лицензированию образовательным программам.

Причины для отказа

Закон № 293-ФЗ устанавливает основания, по которым лицензирующий орган может отказать в предоставлении лицензии на право вести образовательную деятельность, если обнаружено хотя бы одно из следующих оснований:

- лицензирование образовательной деятельности соискателя лицензии или лицензиата не отнесено к компетенции лицензирующего органа;
- для лицензирования заявлена образовательная деятельность по образовательным программам, которые соискатель лицензии или лицензиат в соответствии с законодательством не вправе реализовать;
- документы, запрошенные лицензирующим органом, не представлены соискателем лицензии или лицензиатом в лицензирующий орган в установленный срок.

Основанием для отказа в переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, является: наличие в документах, представленных лицензиатом, недостоверной информации; несоответствие условий образовательной деятельности, в том числе объектов, используемых в образовательной деятельности, лицензионным требованиям и условиям.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Контроль

Особенности контроля за выполнением лицензионных требований на основании Закона № 293-ФЗ изложены в пунктах 21–24 статьи 33.1 Закона РФ «Об образовании». Согласно этим требованиям по истечении одного года после предоставления лицензии лицензирующий орган проводит плановую выездную проверку соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий. Базовые лицензионные требования и условия осуществления образовательной деятельности изложены в статье 15 Закона РФ «Об образовании» и в Постановлении Правительства РФ от 31.03.2009 № 277 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности».

При выявлении нарушения лицензионных требований и условий лицензирующий орган выдаёт лицензиату и (или) его учредителю предписание об устранении выявленного нарушения. Если такое предписание не будет исполнено лицензиатом и (или) его учредителем, то лицензирующий орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), и приостанавливает действие лицензии полностью или в отношении отдельных образовательных программ, образовательной деятельности филиала лицензиата, места осуществления образовательной деятельности на срок, не превышающий шести месяцев.

Например, в соответствии со статьёй 19.20 КоАП РФ, если ведётся деятельность, не связанная с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), а такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), то это влечёт предупреждение или административный штраф на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти до двадцати тысяч

Е.Л. Болотова. **Новое в лицензировании и аккредитации школ**

рублей. Если деятельность, не связанная с извлечением прибыли, ведётся с грубыми нарушениями требований или условий специального разрешения (лицензии), а такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), то административный штраф на должностных лиц составляет от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на юридических лиц — от 10 до 15 тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Содержание понятия «грубое нарушение требований или условий лицензирования образовательной деятельности» установлено Постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 277 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности».

Грубые нарушения:

- образовательная деятельность не ведётся по образовательным программам, предусмотренным для соответствующего типа образовательных учреждений или для научных организаций;
- у соискателя лицензии в собственности или на ином законном основании нет оснащённых зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для образовательной деятельности по образовательным программам заявленного уровня и направленности;
- в штате соискателя лицензии нет педагогических работников, численность и образовательный ценз которых обеспечивают реализацию образовательных программ заявленного уровня и направленности;
- лицензиат не соблюдает установленные законодательством требования к максимальному объёму учебной нагрузки, для образовательных программ соответствующего уровня и направленности;
- лицензиат не соблюдает Правила оказания платных образовательных услуг.

Приостановление действия лицензии продлевается на период до вступления в законную силу решения суда. С 1 января 2011 года лицензия аннулируется только решением суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа.

Государственная аккредитация

Закон № 293-ФЗ ввёл в Закон РФ «Об образовании» новую статью (33.2) о государственной аккредитации образовательных организаций. Известно, что государственная аккредитация проводится в отношении образовательных учреждений всех типов и видов, реализующих образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования, а также в отношении Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, федеральных университетов, университетов, для которых установлена категория «национальный исследовательский университет», а также других федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента России и которым предоставлено право самостоятельно устанавливать образовательные стандарты и требования, а также в отношении образовательных программ этих вузов.

Государственная аккредитация образовательных учреждений проводится для подтверждения соответствия качества образования по образовательным программам, федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям; установления государственного статуса образовательного учреждения.

Закон № 293-ФЗ устанавливает, что государственная аккредитация образовательной программы, реализуемой в образовательном учреждении, проводится при наличии учащихся, завершающих обучение по этой образовательной программе в текущем учебном году. При этом в школах государственная аккредитация образовательных программ может проводиться поэтапно по ступеням общего образования.

В законе № 293-ФЗ определено, что основные положения о порядке проведения

государственной аккредитации должны быть раскрыты не только в законе, но и в соответствующем положении. Такое положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций». Используя этот документ, следует помнить, что Федеральным законом от 10.02.2009 № 18-ФЗ были внесены изменения в статьи 7, 16, 28, 29 Закона РФ «Об образовании», в статьи 5, 6, 9, 11, 12, 20, 24, 28 Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании» по вопросам деятельности федеральных университетов.

Проводить аккредитацию поручено Рособрандзору или органам исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим управление в сфере образования.

Государственной аккредитации учебного заведения предшествует его самообследование. Материалы самообследования рассматриваются при аккредитационной экспертизе. Правила проведения самообследования будут определены Минобрнауки России.

Школа направляет в аккредитационный орган заявление о государственной аккредитации, согласованное с учредителем (учредителями), с приложением документов, необходимых для аккредитации. Перечень документов, формы, порядок их представления и рассмотрения устанавливаются Минобрнауки России. Эти документы подаются как на бумажном, так и на электронном носителях. Документы могут быть направлены в аккредитационный орган в форме электронных документов.

Государственная аккредитация проводится по результатам аккредитационной экспертизы, которая включает экспертизу соответствия содержания и качества подготовки учащихся и выпускников федеральным государственным образовательным стандартам и федеральным государственным требованиям; экспертизу показателей деятельности образовательного учреждения для определения его типа и вида (эта форма экспертизы не применяется в отношении МГУ, СПбГУ, федеральных университетов и «национальных исследовательских университетов»). Порядок аккредитационной экспертизы устанавливается положением,

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

утверждённым Постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 № 522.

Закон № 293-ФЗ устанавливает состав аккредитационного органа; специфику создания комиссии по аккредитационной экспертизе, её компетенцию; требования к экспертам (уровень образования, стаж работы, наличие специальной подготовки к экспертной деятельности, соответствие квалификационным требованиям эксперта).

Аккредитационный орган на основе результатов аккредитационной экспертизы принимает решение о государственной аккредитации школы и выдаче ей соответствующего свидетельства. Форма этого свидетельства определена в Приказе Рособрандзора от 11.06.2009 № 1281 «Об утверждении форм бланка свидетельства о государственной аккредитации и приложения к свидетельству о государственной аккредитации».

*Свидетельство
о государственной
аккредитации*

Свидетельство выдаётся школам на 12 лет, образовательным учреждениям начального, среднего, высшего профессионального или дополнительного профессионального образования, научным организациям на шесть лет.

С 1 января 2011 года установлены новые размеры госпошлин за выдачу свидетельства о государственной аккредитации (для общеобразовательных учреждений — 10 тысяч рублей), но пошлина не уплачивается, если изменения в документ вносятся из-за ошибки, допущенной по вине органа или должностного лица, выдавшего документ (пункт 2 статьи 333.18 НК РФ).

Свидетельство о государственной аккредитации подтверждает право образовательного учреждения выдавать в установленном порядке документы государственного образца об уровне образования

Е.Л. Болотова. **Новое в лицензировании и аккредитации школ**

и (или) квалификации по аккредитованным образовательным программам.

Если требуется изменить наименование образовательного учреждения для приведения в соответствие с его государственным статусом, установленным при государственной аккредитации, ему выдаётся *временное свидетельство о государственной аккредитации*, срок действия которого составляет один год. В этом случае государственная пошлина составляет 200 рублей (статья 333.33 НК РФ).

Свидетельство о государственной аккредитации переоформляется на период до окончания срока его действия в случаях, определяемых законом № 293-ФЗ (аккредитация неаккредитованных образовательных программ, изменение государственного статуса, преобразование образовательного учреждения). В случае утраты или порчи свидетельства о государственной аккредитации выдаётся дубликат. Госпошлина в этом случае составит 200 рублей (статья 333.33 НК РФ).

Причины для отказа

Аккредитационный орган может лишить образовательное учреждение государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных образовательных программ при наличии одного из следующих оснований:

- если аннулирована лицензия на образовательную деятельность полностью или по отдельным аккредитованным образовательным программам;
- если в течение срока действия свидетельства о государственной аккредитации неоднократно нарушалось законодательство в области образования;
- истёк срок приостановления действия свидетельства о государственной аккредитации;
- школа не представила в аккредитационный орган заявление с приложением необходимых документов для оформления свидетельства о государственной аккредитации до истечения срока действия временного свидетельства.

Только через год после отказа или лишения аккредитации школа может подать заявление о проведении государственной аккредитации.

Итоговые положения

Закон № 293-ФЗ вносит редакционные поправки в Бюджетный кодекс РФ о зачислении налоговых доходов в бюджеты субъектов РФ при лицензировании образовательной деятельности, аккредитацией образовательных учреждений, проставлении апостиля на документах государственного образца об образовании, об учёных степенях и учёных званиях в пределах переданных полномочий Российской Федерации в области образования (пункт 2 статьи 56), а также в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» о порядке подтверждения документов государственного образца о высшем или послевузовском профессиональном образовании (статьи 10, 23, 24, 26). Закон уточняет размеры государственной пошлины (статья 333.33 НК РФ) в отношении процедур лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации, а также размеры административных санкций для деятельности, не связанной с извлечением прибыли без специального разрешения (лицензии) (статья 19.20 КоАП РФ).

Закон № 293-ФЗ вступил в силу с 1 января 2011 года, вследствие этого лицензии на образовательную деятельность и свидетельства о государственной аккредитации, выданные до этого момента, сохраняют своё действие до истечения указанного в них срока. Закон устанавливает 10-дневный срок переоформления действующей лицензии в связи с окончанием её срока действия после 1 января 2011 года, а также указывает, что аккредитация образовательных учреждений, имеющих свидетельство о государственной аккредитации, выданных до 1 января 2011 года, возможна не ранее чем за один год до окончания срока действия такого свидетельства. **НО**