

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР в сфере образования: изменения в законодательстве



Владимир Григорьевич Боровик,
начальник отдела Управления надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов РФ Рособнадзора

С 1 января 2011 года вступили в силу поправки, внесённые Федеральным законом от 08.11.2010 № 293-ФЗ, в Закон РФ «Об образовании» (далее — Закон), в соответствии с которым внесены изменения в процедуры лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, контроля и надзора в сфере образования. Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 утверждено Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования (далее — Положение). Утратили силу Правила контроля и надзора в сфере образования (постановление Правительства РФ от 20.02.2007 № 116), регулировавшие порядок контроля и надзора в сфере образования.

- государственный надзор
- государственный контроль качества образования
- плановые и внеплановые проверки
- объекты контроля (надзора)
- предмет проверки

В соответствии с поправками статьёй 38 Закона более подробно регламентированы вопросы надзора за соблюдением законодательства в области образования, государственным контролем качества образования.

В соответствии с поправками изменилось название статьи 38 Закона. Её прежнее название — «Государственный контроль качества образования», в новой редакции статья 38 Закона именуется «Государственный надзор за соблюдением законодательства в области образования. Государственный контроль

качества образования». Понятие «государственный надзор» применяется в отношении соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, а понятие «государственный контроль» — в отношении качества образования.

Изменилось также содержание контроля качества образования. Если в прежней редакции статьи 38 Закона государственный контроль качества образования осуществлялся в форме государственной (итоговой) аттестации, а также в форме плановых и внеплановых

проверок содержания и качества подготовки учащихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в школах и их филиалах, то в нынешней редакции статьи 38 Закона он проводится только в виде проводимых органами по контролю и надзору в сфере образования плановых и внеплановых проверок. Предмет таких проверок — соответствие содержания и (или) качества подготовки воспитанников и выпускников школы требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям.

Сфера действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ

К отношениям, связанным с государственным надзором за соблюдением законодательства в области образования, государственным контролем качества образования, применяются требования Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Напомним, что отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) регулируются Федеральным законом от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с частью 1 статьи 2 государственным контролем (надзором) является деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и другими должностными лицами требований, установленных федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ при проверках юридических лиц, устранении по-

следствий выявленных нарушений. Законом также определено понятие «проверка» — это совокупность действий, проводимых органом государственного контроля (надзора) в отношении юридических лиц, мероприятий по контролю для оценки того, соответствует ли их деятельность или действия (бездействие) обязательным требованиям.

Органы, осуществляющие контроль (надзор)

В соответствии с частью 1 статьи 38 Закона и пунктом 3 Положения государственного надзора и государственного контроля осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ (далее — органы, осуществляющие переданные полномочия). Обратим внимание на то обстоятельство, что в Законе и Положении упразднено наименование «уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования» и введено наименование «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ».

Объекты контроля (надзора)

Положением конкретизированы объекты, в отношении которых проводится государственный надзор за соблюдением законодательства в области образования и государственный контроль качества образования. К ним относятся органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, осуществляющие

управление в сфере образования, образовательные учреждения и образовательные организации, созданные в иных организационно-правовых формах, научные и другие осуществляющие образовательную деятельность организации. Кроме того, определены полномочия Рособнадзора и органов, осуществляющих переданные полномочия.

Рособнадзор в соответствии с полномочиями, установленными Законом РФ «Об образовании» осуществляет государственный надзор за соблюдением законодательства России в области образования в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих управление в сфере образования, органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, образовательных учреждений (высшие учебные заведения; образовательные учреждения дополнительного профессионального образования, реализующие образовательные программы послевузовского профессионального образования и (или) дополнительные профессиональные образовательные программы; образовательные учреждения, реализующие военные профессиональные образовательные программы; федеральные государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования, реализующие образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоёмкого производства; российские образовательные учреждения, расположенные за пределами территории России).

Государственный контроль качества образования Рособнадзором проводится в отношении названных образовательных учреждений в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями.

Органы, осуществляющие переданные полномочия, ведут в соответствии с Законом РФ «Об образовании» государственный надзор за соблюдением законодательства России в области образования в отношении органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, и образовательных учреждений, расположенных на территории

субъекта РФ (федеральные государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования, кроме учреждений, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоёмкого производства; федеральные государственные образовательные учреждения начального профессионального образования; образовательные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъекта РФ, муниципальные негосударственные образовательные учреждения, исключая высшие негосударственные учебные заведения).

Государственный контроль качества образования органами, осуществляющими переданные полномочия, проводится в отношении названных образовательных учреждений в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями.

Государственный надзор за соблюдением законодательства России в области образования и государственный контроль качества образования осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Под действие этого пункта подпадают все образовательные учреждения и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования.

Государственный надзор в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих управление в сфере образования, и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, данным Законом не регулируется.

Предмет проверок

Конкретизирован предмет проводимых проверок. При государственном надзоре за соблюдением законодательства России в области образования предметом проверок является соблюдение органами, осуществляющими управление в сфере образования, образовательными организациями и учреждениями законодательства в области образования. Предметом проверок также является предписание об устранении нарушений законодательства во время внеплановых проверок.

Предмет проверок при государственном контроле качества образования — соответствие содержания и (или) качества подготовки учащихся и выпускников образовательных учреждений и организаций требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям.

Положением установлено право Рособнадзора проводить проверки также в местах расположения пунктов проведения единого госэкзамена и региональных центров обработки информации.

Мероприятия по контролю во время проверки

Положением регламентирован перечень мероприятий, проводимых во время проверки. Как известно, в самом общем понимании понятие «мероприятие, проводимое в ходе проверки» определено Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно пункту 5 статьи 2 которого мероприятие по контролю — действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) и привлекаемых к проверкам экспертов по рассмотрению документов юридического лица, а также по проведению экспертиз

и исследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований с фактами причинения вреда.

При государственном надзоре за соблюдением законодательства в области образования органами, осуществляющими управление в сфере образования, проводятся:

- анализ и экспертиза документов и материалов, характеризующих деятельность органа, осуществляющего управление в сфере образования (как регионального так и муниципального), по вопросам, подлежащим проверке;
- анализ наличия и достоверности информации, размещённой органом управления на его официальном сайте в сети Интернет, а также иными способами в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

При осуществлении Рособнадзором государственного надзора за соблюдением законодательства образовательными учреждениями проводятся:

- анализ и экспертиза документов и материалов, характеризующих деятельность организации по вопросам, подлежащим проверке;
- анализ соблюдения законодательства при осуществлении образовательного процесса;
- анализ наличия и достоверности информации, размещённой организацией на её официальном сайте в сети Интернет, а также иными способами в соответствии с требованиями законодательства;

При государственном контроле качества образования:

- анализ и экспертиза документов и материалов, характеризующих деятельность образовательного учреждения, средств обеспечения образовательного процесса

по вопросам, подлежащим проверке (в том числе учебно-методической документации, учебной, учебно-методической литературы и других библиотечно-информационных ресурсов);

- анализ использования в образовательном процессе объектов, необходимых для образовательной деятельности (зданий, строений, сооружений, помещений и территорий), учебно-методической документации, учебной, учебно-методической литературы и других библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса;
- экспертиза качества освоения учащимися образовательных программ (при проведении выездных проверок);
- анализ результатов текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся, итоговой аттестации выпускников образовательного учреждения.

Должностные лица, проводящие проверку

Положением определён перечень должностных лиц Рособнадзора и органов, осуществляющих переданные полномочия (далее — уполномоченные органы), имеющих право проводить проверку. К ним относятся руководитель и заместитель руководителя уполномоченного органа, руководители и заместители руководителей его структурных подразделений. Правом проводить проверки могут быть также наделены другие государственные гражданские служащие уполномоченного органа, при условии, что в должностных регламентах этих специалистов предусмотрено проведение проверки по вопросам государственного контроля (надзора).

Привлечение экспертов

К проверкам привлекаются эксперты и экспертные организации в порядке, установленном Правительством РФ. Положением также определено обязательное условие, только при соблюдении которого можно привлекать экспертов и экспертные организации: наличие

у эксперта или экспертной организации аккредитации. Определение «эксперт и экспертная организация» содержится в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно статье 2 которого эксперты, экспертные организации — граждане, имеющие специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, и организации, аккредитованные в установленном Правительством РФ порядке в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора) к мероприятиям по контролю.

С привлекаемыми к мероприятиям по контролю (надзору) экспертами и экспертными организациями заключается гражданско-правовой договор. Примерная форма договора утверждается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Решение о привлечении экспертов и экспертных организаций к мероприятиям по контролю принимается уполномоченным органом на основании результатов их отбора из числа экспертов и экспертных организаций, аккредитованных на соответствующий вид деятельности по контролю и надзору в сфере образования. Эксперты и экспертные организации отбираются для привлечения к мероприятиям по контролю в соответствии с критериями отбора, установленными уполномоченным органом.

Условия, на которых привлекаются эксперты

Введена правовая норма о возможности возмещать расходы, связанные с привлечением к проверкам экспертов

и экспертных организаций. В соответствии с условиями гражданско-правового договора, заключаемого с экспертом, ему выплачивается вознаграждение, возмещаются расходы по проезду до места нахождения органа, осуществляющего управление в сфере образования, или школы, в отношении которых проводится контроль, и обратно до места жительства эксперта, а также расходы по найму жилого помещения за период проживания в связи с проведением проверки.

Полномочия лиц, проводящих проверку

Лица, уполномоченные проводить проверки, эксперты и представители экспертных организаций имеют право запрашивать документы и материалы по вопросам, подлежащим проверке; устные и письменные объяснения уполномоченных должностных лиц органа управления, школ, других работников органа управления или школ по вопросам, подлежащим проверке. Лица, уполномоченные не проводить проверки, эксперты и представители экспертных организаций также имеют право:

- посещать орган управления, осуществляющий управление в сфере образования, и школу при предъявлении приказа уполномоченного органа о проведении проверки и служебного удостоверения или другого документа, подтверждающего их полномочия);
- наблюдать за ходом образовательного процесса;
- оценивать знания и умения учащихся в различных формах, в том числе в форме тестирования, собеседования, письменного или устного опроса, контрольной работы;
- проводить беседы с учащимися, воспитанниками, их родителями (законными представителями), работниками школы или органа, осуществляющего управление

в сфере образования, по вопросам, подлежащим проверке.

Ограничения при проведении проверки

Лица, уполномоченные проводить проверку, эксперты и представители экспертных организаций обязаны соблюдать ограничения, установленные статьёй 15 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Во время проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если эти требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), от имени которых действуют эти должностные лица;
- осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку, если отсутствует руководитель, другое должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица;
- требовать представления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки;
- распространять информацию, полученную в результате проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;
- превышать установленные сроки проведения проверки;
- выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписания или предложения о проведении за их счёт мероприятий по контролю.

Оформление результатов проверки

Результаты проверки оформляются актом. Положением введена норма об обязательности приложения к акту по итогам проверки экспертного заключения, подготовленного экспертами и представителями экспертных организаций, принимавшими участие в проверке. На основании акта проверки и экспертных заключений составляется отчёт о проведении проверки, который утверждается руководителем (заместителем руководителя) уполномоченного органа, в котором указываются нарушения, выявленные во время проверки, и меры, которые необходимо принять по этим нарушениям и в отношении совершивших их должностных лиц.

Меры по итогам проверки

Статья 38 Закона содержит правовые нормы, регулирующие вопросы, связанные с направлением предписания школе, также с наложением административного взыскания в случае допущенных школой нарушений законодательства. При выявлении нарушений уполномоченный орган направляет в проверяющую школу обязательное для исполнения Предписание. Предельный срок, установленный в Предписании, не может превышать шести месяцев, неисполнение Предписания может повлечь наложение административного взыскания.

Положением предусмотрена также возможность направления информации о нарушении законодательства и материалов проверок в правоохранительные органы РФ, Феде-

ральную службу финансово-бюджетного надзора, Счётную палату РФ и другие органы государственной власти.

Сроки и последовательность административных процедур

В соответствии с Положением сроки и последовательность административных процедур и административных действий уполномоченных органов при государственном контроле (надзоре) в сфере образования устанавливаются административными регламентами исполнения государственных функций государственного надзора за соблюдением законодательства и государственного контроля качества образования, которые органы государственного контроля (надзора) разрабатывают и утверждают самостоятельно.

Учёт результатов контроля (надзора)

Результаты государственного контроля (надзора) учитываются при формировании и ведении федеральной государственной информационной системы учёта таких результатов. Органы, осуществляющие переданные полномочия, представляют сведения о государственном контроле (надзоре) в Рособрнадзор: вносят их в федеральную государственную информационную систему учёта результатов государственного контроля (надзора). Порядок формирования и ведения этой системы учёта результатов государственного контроля (надзора) устанавливается Рособрнадзором. **НО**