

Департамент образования города Москвы

Государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
города Москвы
«Московский городской педагогический университет»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Ладгушкина Нина Михайловна, Рожков Артемий Игоревич,
Фёклин Сергей Иванович

**«Государственная регламентация образовательной деятельности:
правовая компетенция руководителя образовательной организации
города Москвы»**

Сборник материалов: правовой комментарий

г. Москва,
2016 г.

Сборник материалов с правовыми комментариями подготовлен в рамках реализации государственного задания Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования города Москвы «Московский городской педагогический университет» (далее – Университет) о проведении научно-практических городских семинаров на тему «Государственная регламентация образовательной деятельности: правовая компетенция руководителя образовательной организации города Москвы».

«Государственная регламентация образовательной деятельности: правовая компетенция руководителя образовательной организации города Москвы».

Сборник материалов: правовой комментарий / сост. Ладнушкина Н.М., Рожков А.И., Фёклин С.И. – М.: ГАОУ ВО МГПУ, 2016. – с. 66

Сборник материалов и представленный комментарий предназначен для управленческих кадров системы образования города Москвы, и будет интересен для широкого круга участников образовательных отношений.

© ГАОУ ВО МГПУ, 2016

© Составление. Ладнушкина Н.М., Рожков А.И., Фёклин С.И.

План

Глава 1. Организационно-правовые основы государственной регламентации образовательной деятельности в городе Москве

§ 1.1. Лицензирование образовательной деятельности

§ 1.2. Государственная аккредитация образовательной деятельности

§ 1.3. Государственный контроль (надзор) в сфере образования

Глава 2. Теория и практика государственной регламентации образовательной деятельности в условиях столичного мегаполиса

§ 2.1. Правоприменительная практика по государственной регламентации образовательной деятельности в городе Москве

§ 2.2. Проблемы реализации риск-ориентированного подхода в сфере образования при осуществлении Департаментом образования города Москвы переданных полномочий

Глава 1. Организационно-правовые основы государственной регламентации образовательной деятельности в городе Москве

Конституция Российской Федерации (статья 43) и Федеральный закон «Об образовании в РФ» (статья 5) гарантируют право каждого в Российской Федерации на образование независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В Российской Федерации общедоступно и бесплатно дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование, среднее профессиональное образование, а также на конкурсной основе бесплатно высшее образование, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Одним из условий, позволяющим реализовывать гарантированное право на качественное и безопасное образование, является государственная регламентация образовательной деятельности.

В научной среде ведется дискуссия по понятию и признакам института «государственная регламентация образовательной деятельности».

Слово «регламентация» имеет корень «регламент», следовательно, необходимо разобраться в том, что представляют из себя понятия «регламент». «Большой юридический словарь» обозначает регламент (польск. Reglament, от франц. Reglement, от regle - правило) как «нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа и его подразделения». Данное определение, по мнению Б.М. Фролова, «носит односторонний характер, т.к. не учитывает внешнюю организацию работы органа государственной власти с гражданами и юридическими лицами. В

большинстве своем именно для выполнения этой цели и создаются административные регламенты». Он предлагает понимать государственную регламентацию как процесс создания государством в лице его органов власти (законодательных, судебных и, в большинстве своем, исполнительных) требований и процедур определенной деятельности в целях совершенствования эффективности и качества ее осуществления. В нашем случае предметом государственной регламентации является образовательная деятельность - деятельность по реализации образовательных программ».

На основе вышесказанного Б.М. Фролов определяет государственную регламентацию образовательной деятельности как «часть государственного управления системой образования, представляющую собой совокупность процессуальных действий государства по созданию и закреплению в действующем законодательстве об образовании единых конкретных требований осуществления образовательной деятельности, а также процедур установления (позитивных управленческих процедур) и проверки соблюдения и исполнения (юрисдикционных управленческих процедур) указанных требований».

Под государственной регламентацией предлагается понимать установление уполномоченными органами государственной власти единых требований и условий (правил, процедур) и проверку соблюдения подконтрольными объектами данных требований и условий.

В соответствии со статьей 90 Федерального закона «Об образовании в РФ» государственная регламентация образовательной деятельности в Российской Федерации направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований.

Государство устанавливает единые правила к условиям осуществления образовательной деятельности в форме лицензионных требований к соискателю лицензии и лицензиату, к качеству образования в виде федеральных государственных образовательных стандартов, к организации и осуществлению образовательной деятельности по основным и дополнительным образовательным программам, которые в лице уполномоченных органов контролирует их выполнение.

Государственная регламентация образовательной деятельности представляет собой совокупность используемых органами государственной власти правовых и административных процедур, включающих в себя:

- лицензирование образовательной деятельности;
- государственную аккредитацию образовательной деятельности;
- федеральный государственный контроль качества образования;
- федеральный государственный надзор в сфере образования.

§ 1.1. Лицензирование образовательной деятельности

Согласно п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту – ГК РФ) в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности, в том числе, только на основании специального разрешения (лицензии)¹.

«Лицензирование следует рассматривать как составную часть разрешительной системы (правовой инструмент ее осуществления). Оно представляет собой специфический административно-правовой метод

¹ Лицензия - специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа (статья 3 Федерального закона «О лицензировании»).

государственно-управленческой деятельности и государственного регулирования. Являясь составной частью разрешительной системы, лицензирование в общих чертах повторяет ее целевое предназначение, связанное с непосредственным обеспечением государственно-правового порядка, прежде всего в сфере экономики».

Образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности (часть 1 статьи 91 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее по тексту – Федеральный закон «О лицензировании») лицензированию подлежит образовательная деятельность, то есть реализация образовательных программ.

Под лицензированием понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Особенности лицензирования образовательной деятельности в части порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии, порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии устанавливаются Федеральным законом «Об образовании в РФ» (статья 91).

Положением о лицензировании образовательной деятельности (далее по тексту – положение о лицензировании) устанавливается исчерпывающий перечень лицензируемых образовательных услуг (перечня лицензируемых образовательных программ)².

Не подлежит лицензированию деятельность, не связанная с реализацией образовательных программ (проведение семинаров, конференций, круглых столов и иных подобных мероприятий, присмотр и уход за детьми, консультации, обучающие и иные занятия без проведения итоговой аттестации и выдачи документов об образовании и (или) квалификации).

Лицензированию подлежит не сама организация, а осуществляемая образовательная деятельность. Процедура лицензирования образовательной деятельности включает в себя проведение экспертизы и принятие решения о выдаче (об отказе в выдаче) лицензии на осуществление образовательной деятельности.

За получением лицензии на осуществление образовательной деятельности в лицензирующие органы могут обратиться с письменным заявлением следующие соискатели лицензии:

- образовательные организации;
- организации, осуществляющие обучение;
- индивидуальные предприниматели, осуществляющих образовательную деятельность с привлечением работников и (или) иных специалистов.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляется лицензирующим органом:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор России);

² Приложение к Постановлению Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности».

- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

Рособрнадзор России осуществляет лицензирование образовательной деятельности следующих организаций:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;

- федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

- российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;

- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации.

Остальные организации (например, дошкольные и общеобразовательные организации) и индивидуальные предприниматели получают лицензию на осуществление образовательной деятельности в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные

полномочия Российской Федерации в сфере образования, на территории которых они реализуют образовательные программы. В городе Москве лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается Департаментом образования города Москвы.

Процедура получения лицензии регламентируется Федеральным законом «О лицензировании», Федеральным законом «Об образовании в РФ» и положением о лицензировании образовательной деятельности, а также нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Для получения лицензии соискатель подает в лицензирующий орган по установленной в субъекте Российской Федерации форме заявление и необходимые документы.

В Москве Департаментом образования города Москвы приказом от 15 февраля 2016 № 51 утверждены формы документов, используемых при лицензировании образовательной деятельности Департаментом образования города Москвы: заявление о предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности, заявление о переоформлении лицензии (временной лицензии) на осуществление образовательной деятельности, заявление о прекращении образовательной деятельности, заявления о предоставлении дубликата лицензии (временной лицензии) на осуществление образовательной деятельности, справка о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по образовательным программам, справки о педагогических и научных работниках, о наличии условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды при наличии образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, заявление о предоставлении копии лицензии (временной лицензии) на осуществление образовательной деятельности, заявление о предоставлении сведений из реестра лицензий на

осуществление образовательной деятельности, выписка из реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности.

Заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы соискателем лицензии представляются в лицензирующий орган непосредственно, представителем по доверенности, направляются заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа.

При направлении заявления в лицензирующий орган с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», иных федеральных государственных информационных систем, региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, а также информационных систем участников межведомственного взаимодействия, документы подписываются (заверяются) и согласуются электронной цифровой подписью лица, имеющего соответствующие полномочия¹.

Если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением установленных требований и (или) документы представлены не в полном объеме, то в течение 3-х рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения в 5-дневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют, или направляет такое уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В срок, не превышающий 45 рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности

¹ Постановление Правительства России от 16 июля 2012 года № 722 «Об утверждении правил предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов».

содержащихся в указанных заявлении и документах сведений, в том числе проверку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении. Решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении оформляется приказом (распоряжением) лицензирующего органа. В случае принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии она оформляется одновременно с приказом (распоряжением).

Соискателю при положительном решении лицензирующего органа выдается установленного образца лицензия с приложением¹. В приложении к лицензии указываются сведения:

- о видах образования, об уровнях образования (для профессионального образования также сведения о профессиях, специальностях, направлениях подготовки и присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки квалификации), о подвидах дополнительного образования;

- адреса мест осуществления образовательной деятельности (за исключением мест осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, основным программам профессионального обучения).

Переоформление лицензии осуществляется лицензирующим органом в следующих случаях:

- реорганизации юридического лица в форме преобразования;
- реорганизации юридических лиц в форме присоединения при наличии лицензии у присоединяемого юридического лица;

¹ Приказ Минобрнауки России от 10.12.2013 № 1320 (в ред. от 21.11.2014) «Об утверждении формы лицензии на осуществление образовательной деятельности, формы приложения к лицензии на осуществление образовательной деятельности и технических требований к указанным документам».

- реорганизации юридических лиц в форме их слияния при наличии лицензии у одного реорганизованного юридического лица или лицензий у нескольких реорганизованных юридических лиц;

- изменения наименования, адреса места нахождения юридического лица (изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность);

- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем лицензируемого вида деятельности;

- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

Лицензия на осуществление образовательной деятельности действует бессрочно.

За предоставление или переоформление лицензирующим органом лицензии (приложения к лицензии), а также выдачу дубликата лицензии уплачивается государственная пошлина в размере и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

При осуществлении лицензированной образовательной деятельности необходимо соблюдать лицензионные требования, предусмотренные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности».

Лицензирующим органом проводятся плановые и внеплановые проверки соблюдения лицензионных требований в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статьей 19 Федерального закона «О лицензировании». Первая плановая проверка может быть

проведена по истечении одного года со дня принятия решения о предоставлении лицензии или переоформлении лицензии.

Действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом в следующих случаях:

- привлечение лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований¹, выданного лицензирующим органом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- назначение лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

§ 1.2. Государственная аккредитация образовательной деятельности

Государственная аккредитация образовательной деятельности представляет собой процедуру подтверждения соответствия реализуемых основных образовательных программ требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (образовательных программ требованиям образовательных стандартов).

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему; условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; результатам освоения основных образовательных программ.

¹ Перечень грубых нарушений предусмотрен пунктом 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности».

Не подлежит государственной аккредитации образовательная деятельность в следующих случаях:

- реализуются образовательные программы дошкольного образования;
- реализуются дополнительные образовательные программы;
- образовательная деятельность осуществляется индивидуальным предпринимателем непосредственно (самостоятельно).

Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

Государственная аккредитация не является обязательным условием для осуществления образовательной деятельности на территории Российской Федерации. Государственная аккредитация предоставляет организациям, осуществляющим образовательную деятельность, и индивидуальным предпринимателям следующие возможности:

- получение бюджетных средств на реализацию образовательных программ;
- проведение государственной итоговой аттестации выпускников и выдача им документа об образовании и (или) о квалификации по образцу, установленному Минобрнауки России;
- предоставление права на отсрочку от призыва на военную службу.

Государственная аккредитация осуществляется аккредитационным органом:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор России);
- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

Рособрнадзор России осуществляет государственную аккредитацию образовательной деятельности следующих организаций:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;
- федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;
- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации;

- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации.

Остальные организации (например, дошкольные и общеобразовательные организации) и индивидуальные предприниматели проходят государственную аккредитацию в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования (в городе Москве – в Департаменте образования города Москвы).

Процедура государственной аккредитации и иные вопросы регламентируются Федеральным законом «Об образовании в РФ» и Положением о государственной аккредитации образовательной деятельности¹.

Положением о государственной аккредитации образовательной деятельности устанавливаются:

- требования к заявлению о государственной аккредитации, перечень включаемых в него сведений, требования к документам, необходимым для проведения государственной аккредитации и прилагаемым к заявлению о государственной аккредитации, и их перечень;

- порядок представления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, заявления о государственной аккредитации и документов, необходимых для проведения государственной аккредитации, порядок их приема аккредитационным органом, случаи и основания, при наличии которых аккредитационный орган принимает решение о возврате заявления о государственной аккредитации и прилагаемых к нему документов;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1039 (в ред. от 26.12.2014) «О государственной аккредитации образовательной деятельности».

- порядок проведения аккредитационной экспертизы, в том числе порядок привлечения экспертов и (или) экспертных организаций к проведению аккредитационной экспертизы;

- особенности проведения аккредитационной экспертизы при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, в части подтверждения образовательного ценза педагогических работников таких образовательных организаций, а также образовательной деятельности заграничных учреждений Министерства иностранных дел Российской Федерации;

- порядок принятия решения о государственной аккредитации, об отказе в государственной аккредитации, о приостановлении действия государственной аккредитации, возобновлении действия государственной аккредитации или лишении государственной аккредитации, в том числе с участием коллегиального органа аккредитационного органа;

- порядок предоставления аккредитационным органом дубликата свидетельства о государственной аккредитации;

- основания и порядок переоформления свидетельства о государственной аккредитации;

- особенности проведения аккредитационной экспертизы при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности образовательных организаций высшего образования, реализующих образовательные программы высшего образования в соответствии с самостоятельно установленными образовательными стандартами; образовательной деятельности по профессиональным образовательным программам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, и профессиональным образовательным программам в области информационной безопасности; образовательной деятельности при

отсутствии обучающихся, завершающих обучение по реализуемым образовательным программам в текущем учебном году.

Государственная аккредитация проводится на основании представленных в аккредитационный орган по установленной форме заявления о государственной аккредитации и прилагаемых к нему документов, сведений.

Заявление о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности и прилагаемые к нему документы подаются в аккредитационный орган одним из следующих способов:

- на бумажном носителе уполномоченным представителем организации, осуществляющей образовательную деятельность, или заказным почтовым отправлением с описью вложения и уведомлением о вручении;

- в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, через информационно-телекоммуникационные сети общего пользования, в том числе сеть «Интернет», включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», региональные порталы государственных и муниципальных услуг.

Аккредитационный орган в течение 1 рабочего дня со дня поступления заявления и прилагаемых документов проводит их прием по описи и регистрацию, а в течение в течение 10 рабочих дней со дня регистрации заявления и прилагаемых документов проверяет соответствие организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также заявления и прилагаемых документов следующим требованиям:

- отнесение государственной аккредитации к компетенции аккредитационного органа;

- наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности по образовательным программам, заявленным организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для государственной аккредитации;

- истечение 1 года со дня отказа организации, осуществляющей образовательную деятельность, в государственной аккредитации или лишения государственной аккредитации;

- правильность оформления и заполнения заявления и прилагаемых документов, полнота прилагаемых документов.

В случае соответствия организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также заявления и прилагаемых документов установленным требованиям, заявление и прилагаемые документы в течение 10 рабочих дней со дня их регистрации принимаются к рассмотрению по существу.

Аккредитационный орган в течение 10 рабочих дней со дня приема заявления и прилагаемых документов к рассмотрению по существу направляет в адрес организации, осуществляющей образовательную деятельность, или вручает ее уполномоченному представителю соответствующее уведомление.

Аккредитационный орган после принятия заявления и прилагаемых документов к рассмотрению по существу составляет аккредитационное дело организации, осуществляющей образовательную деятельность, и проводит аккредитационную экспертизу, которая осуществляется на принципах объективности ее проведения и ответственности экспертов за качество ее проведения.

В проведении аккредитационной экспертизы участвуют эксперты, имеющие необходимую квалификацию¹ в области заявленных для

¹ Приказ Минобрнауки России от 20.05.2014 № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы».

государственной аккредитации основных образовательных программ, и (или) экспертные организации, соответствующие установленным требованиям.

Эксперты и экспертные организации не могут находиться в гражданско-правовых отношениях (эксперты также в трудовых отношениях) с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, при проведении аккредитационной экспертизы в отношении образовательной деятельности такой организации.

Аккредитационная экспертиза проводится с выездом экспертной группы в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или в ее филиал, если иное не предусмотрено законодательством.

Эксперты за свою работу получают вознаграждение, а также им возмещаются расходы в связи с участием в аккредитационной экспертизе (проезд, проживание, питание).

При проведении аккредитационной экспертизы экспертная группа использует документы и материалы, размещенные организацией, осуществляющей образовательную деятельность, или ее филиалом на официальном сайте в сети «Интернет» (при наличии), запрашивает у организации, осуществляющей образовательную деятельность, или ее филиала документы и материалы, необходимые для проведения аккредитационной экспертизы.

По окончании проведения аккредитационной экспертизы члены экспертной группы готовят отчеты об аккредитационной экспертизе в части закрепленных за ними образовательных программ. В случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам к отчету об аккредитационной экспертизе прилагаются заверенные организацией,

осуществляющей образовательную деятельность, копии документов, подтверждающих указанное несоответствие.

Аккредитационный орган рассматривает заключение экспертной группы и принимает решение о соответствии или несоответствии содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам в части каждого уровня образования, укрупненной группы профессий, специальности и направления подготовки, к которым относятся заявленные к государственной аккредитации образовательные программы.

На основании заключения экспертной группы аккредитационный орган принимает решение о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации. Решение о государственной аккредитации (об отказе в государственной аккредитации) оформляется распорядительным актом аккредитационного органа.

Аккредитационный орган отказывает в государственной аккредитации образовательной деятельности по заявленным к государственной аккредитации образовательным программам, относящимся к соответствующим уровням образования или к укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки, при наличии одного из следующих оснований:

- выявление недостоверной информации в документах, представленных организацией, осуществляющей образовательную деятельность;
- наличие отрицательного заключения, составленного по результатам аккредитационной экспертизы.

Аккредитационный орган лишает организацию, осуществляющую образовательную деятельность, государственной аккредитации образовательной деятельности по образовательным программам,

относящимся к соответствующим уровням образования или к укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки, при наличии одного из следующих оснований:

- повторное в течение срока действия государственной аккредитации нарушение организацией, осуществляющей образовательную деятельность, законодательства в сфере образования, повлекшее за собой неправомерную выдачу документов об образовании и (или) о квалификации установленного образца;

- истечение срока приостановления действия государственной аккредитации (при отсутствии оснований для возобновления действия государственной аккредитации).

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе подать заявление о проведении государственной аккредитации не ранее чем через 1 год после отказа в государственной аккредитации или лишения ее государственной аккредитации.

Принятие аккредитационным органом решения о государственной аккредитации образовательной деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, осуществляется в срок, не превышающий 105 дней со дня приема заявления о проведении государственной аккредитации и прилагаемых к этому заявлению документов, при условии соответствия этих заявления и документов установленным требованиям.

При принятии решения о государственной аккредитации аккредитационный орган выдает организации, осуществляющей образовательную деятельность, свидетельство о государственной аккредитации¹, срок действия которого составляет 6 лет (для организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации основных

¹ Приказ Минобрнауки России от 27.01.2014 № 45 (в ред. от 21.11.2014) «Об утверждении форм свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним, а также технических требований к указанным документам».

профессиональных образовательных программ) и 12 лет (для организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ).

В целях реализации законодательства по вопросам организации государственной аккредитации образовательной деятельности в городе Москве издан приказ Департамента образования города Москвы от 20 февраля 2016 № 96 «Об утверждении Положения об Аккредитационной коллегии Департамента образования города Москвы». Согласно п. 1 положения Аккредитационная коллегия является постоянно действующим коллегиальным органом Департамента образования города Москвы, рассматривающим в пределах своей компетенции следующие вопросы:

- о государственной аккредитации;
- об отказе в государственной аккредитации;
- о приостановлении действия государственной аккредитации, возобновлении действия государственной аккредитации или лишении государственной аккредитации образовательной деятельности организаций и их филиалов.

Аккредитационная коллегия по результатам рассмотрения вопросов в пределах своей компетенции принимает протокольное решение, которое носит рекомендательный характер для Департамента образования города Москвы.

В состав Аккредитационной коллегии включаются представители:

- органов исполнительной власти г. Москвы;
- образовательных организаций;
- общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования;
- межрайонных советов директоров государственных образовательных организаций;

- объединений работодателей.

За выдачу свидетельства (временного свидетельства) уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Они отмечают, что аккредитация носит государственно-общественный характер, поскольку ее проведение целиком и полностью строится на системе соблюдения принципов гласности и открытости. Поэтому в данный период государственная аккредитация должна проводиться с привлечением представителей образовательных учреждений, государственных органов исполнительной власти, объединений работодателей, общественности.

Анализ нормативных правовых актов позволяет утверждать, что аккредитация образовательной деятельности является государственной услугой, оказываемой органами исполнительной власти по заявлению обратившегося субъекта¹.

§ 1.3. Государственный контроль (надзор) в сфере образования

Обеспечение законности немислимо без строго соблюдения правил и требований, установленных государством. В настоящее время сложилось два основных организационно-правовых института обеспечения законности: контроль и надзор.

Анализ юридической литературы показывает, что научные дискуссии вокруг понятий «контроль» и «надзор» ведутся достаточно давно и свидетельствуют о наличии полемики в данной сфере. В этой связи возникают вопросы: совпадают ли по своему фактическому и юридическому

¹ Приказ Рособрнадзора от 21.12.2009 № 2374 «Об обеспечении предоставления Рособрнадзором государственной услуги по государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций»; Приказ Минобрнауки России от 16.09.2014 № 1227 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

содержанию данные понятия? Если не совпадают, тогда что характерно для контроля, а что - для надзора?

При обращении к толкованию термина «контроль» выясняется, что данный термин появился несколько столетий назад. Он происходит от французского *contrerole* – это «список, ведущийся в двух экземплярах», а уже от него и произошло слово *controle*, означающее «проверку чего-либо, например выполнения законов, планов, решений», а также «наблюдение с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность».

Как видно из Толкового словаря живого великорусского языка В.И. Даля, под термином «контроль» понимается «учетъ, повѣрка счетовъ, отчетности; присутственное место, занимающееся повѣркою отчетовъ».

Контроль (от франц. *controle* - проверка) - 1) составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями; 2) контроль над объектом, реальная власть, сосредоточение прав управления объектом в одних руках.

В понятие «надзор» и производные от него термины эти справочные издания вкладывают следующее: «присмотръ, насматривать, наблюдать, наглядывать; надзиратель - смотритель, насмотрщикъ»; «наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля»; «наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо».

Контроль является составным элементом системы управления и, в свою очередь, включает в себя следующие процедуры:

- выявление в процессе проверки (ревизии, инспекции, аудита) фактического состояния дел;
- сопоставление и оценку соответствия фактического положения дел с намеченными планами, решениями, задачами, нормами;
- принятие мер по устранению выявленных недостатков, отступлений, нарушений.

Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления¹.

Контроль представляет собой систему мероприятий (наблюдений и проверок) подчиненных организаций, служащих и работников с целью определения соответствия их деятельности заданным параметрам (нормативно-правовым актам, заданиям, поручениям). В рамках контроля изучаются фактические результаты работы подведомственных объектов, которые сравниваются с планируемыми (ожидаемыми, намеченными) результатами. Существенным признаком контроля является всестороннее обследование проверяемого объекта.

Надзор – это наблюдение и постоянный присмотр за исполнением специальных правил, установленных законодательством, и законных требований органов, осуществляющих надзор.

Надзор представляет собой вид административной деятельности уполномоченных органов власти по непосредственному наблюдению и оценке соблюдения образовательными учреждениями в своей деятельности нормативно-правовых актов, в том числе федеральных государственных

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 6.

образовательных стандартов, качества подготовки выпускников, лицензионных требований и условий государственной аккредитации.

В рамках надзора проверяются организации независимо от ведомственной подчиненности и организационно-правовой формы. В силу этого надзор носит «надведомственный» характер.

Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы осуществляет по существу контрольно-надзорную деятельность, поскольку интегрирует элементы и признаки контроля и надзора. Так, работники Управления государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы осуществляют проверку качества образования (признак контроля). Одновременно работники Управления государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы наделены полномочиями составлять и направлять обязательные для исполнения предписания с требованием устранения нарушений законодательства в сфере образования (признак надзора).

Действующее законодательство закрепляет понятие контроля и надзора в Федеральном законе № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

государственный контроль (надзор) – это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и

проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

федеральный государственный контроль (надзор) – это деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации;

региональный государственный контроль (надзор) – это деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

проверка - совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя два вида проверок¹:

- федеральный государственный контроль качества образования;
- федеральный государственный надзор в сфере образования.

Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам предусмотренных законодательством мер.

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований.

Указанные две проверки проводятся:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор России);

¹ Проверка – это совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

Рособрнадзор России осуществляет проверки в отношении следующих организаций и органов власти:

- организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;

- федеральные государственные профессиональные образовательные организации, реализующие образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

- российские образовательные организации, расположенные за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;

- иностранные образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования.

В отношении иных организаций (например, дошкольные и общеобразовательные организации) и индивидуальных предпринимателей

проверки осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования (в городе Москве – Департамент образования города Москвы).

Процедура государственного контроля (надзора) в сфере образования регламентируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее по тексту – Федеральный закон о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в РФ».

Проводимые органами контроля (надзора) проверки в сфере образования делятся на документарные и выездные, плановые и внеплановые.

Документарная проверка проводится путем анализа и оценки сведений, содержащихся в документах образовательной организации или индивидуального предпринимателя, и проводится по месту нахождения проверяющего органа.

К числу таких документов образовательной организации относятся, прежде всего, локальные нормативные акты, документы распорядительного характера, а также иные документы и информация о деятельности образовательной организации или индивидуального предпринимателя, которая может быть получена, например, из содержания официального сайта образовательной организации в сети «Интернет». Если документов, имеющих в распоряжении проверяющего органа, недостаточно, то он осуществляет соответствующий запрос о предоставлении необходимых документов. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения (приказа) о проведении проверки.

Согласно ст. 11 Федерального закона Федеральный закон о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей образовательная организация или индивидуальный предприниматель обязаны направить необходимые документы в течение 10 рабочих дней со дня получения мотивированного запроса. Документы представляются в виде копий, заверенных печатью и подписью уполномоченного лица. Возможно направить документы по почте заказным письмом с уведомлением о вручении либо отвезти с нарочным в канцелярию органа контроля (надзора).

Нарушение требования о предоставлении документов может повлечь за собой административную ответственность по ст. 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа контроля (надзора), а также, если невозможно оценить соответствие деятельности образовательной организации или индивидуального предпринимателя обязательным требованиям без выезда на место, то проводится выездная проверка.

При осуществлении выездных проверок орган контроля (надзора) вправе привлекать экспертов.

По общему правилу, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

Образовательная организация, в отношении которой проводится плановая проверка, должна быть уведомлена о ее проведении не позднее чем за 3 рабочих дня до начала ее проведения. Уведомление осуществляется посредством направления копии распоряжения о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом (например, отправкой факса с подтверждением о его получении).

Внеплановые проверки проводятся по строго определенным в законе основаниям вне рамок ограничений периодичности, установленных для плановых проверок.

Основания для проведения внеплановых проверок в рамках федерального государственного надзора установлены Федеральным законом о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и Федеральным законом «Об образовании в РФ»:

- истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

- приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

- выявление аккредитационным органом нарушения требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности;

- выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании, в том числе требований федеральных государственных образовательных стандартов, на основе данных мониторинга в системе образования¹.

О проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основанием проведения которой является обращение о причинении вреда жизни и здоровью граждан, организации уведомляются не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом.

Срок проведения выездной и документарной проверки не может превышать 20 рабочих дней.

Срок проведения плановой выездной проверки в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, может быть продлен, но не более чем на 20 рабочих дней.

Срок проведения проверки в отношении образовательной организации, которая осуществляет свою деятельность на территории нескольких

¹ Статья 97 Федерального закона «Об образовании в РФ» и Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, при этом общий срок проведения проверки не может превышать 60 рабочих дней.

Орган контроля (надзора) и его должностные лица не могут выходить за ее предмет, а также за свои полномочия. Если осуществляется проверка только в рамках федерального государственного контроля качества образования, не допускается, например, проверка соответствия зданий и помещений лицензионным требованиям и нормативам. Проверка в рамках федерального государственного надзора в сфере образования не может включать в себя анализ финансовой документации образовательной организации и индивидуальных предпринимателей, поскольку это не относится к надзору за соблюдением законодательства об образовании.

В случае выявления нарушения требований законодательства об образовании по итогам проверки в рамках федерального государственного надзора орган контроля (надзора) выдает органу или организации, допустившим такое нарушение, предписание об устранении выявленного нарушения сроком до 6 месяцев.

В случае неисполнения указанного предписания (в том числе, если отчет, представленный органом или организацией, допустившими такое нарушение, не подтверждает исполнение предписания в установленный им срок или этот отчет до истечения срока исполнения предписания не представлен) орган контроля (надзора) одновременно:

- возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹;

¹ Приказом Департамента образования города Москвы от 17 августа 2014 г. № 714 «Об утверждении перечня должностных лиц Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» утвержден перечень должностных лиц Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

- выдает повторно предписание об устранении ранее не устраненного нарушения сроком до 3 месяцев;

- запрещает прием в данную организацию полностью или частично.

До истечения срока исполнения выданного повторно предписания орган контроля (надзора) должен быть уведомлен органом или организацией об устранении нарушения требований законодательства об образовании с приложением документов, содержащих сведения, подтверждающие исполнение указанного предписания. В течение 30 дней после получения такого уведомления орган контроля (надзора) проводит проверку содержащейся в нем информации. Прием в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, возобновляется по решению органа контроля (надзора) со дня, следующего за днем подписания акта проверки, устанавливающего факт исполнения выданного повторно предписания, или со дня, следующего за днем вступления в законную силу судебного акта о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В случае вынесения судом решения о привлечении организации, осуществляющей образовательную деятельность, и (или) должностных лиц этой организации к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания и в случае неустранения нарушений требований законодательства об образовании в установленный органом контроля (надзора) срок исполнения выданного повторно предписания орган контроля (надзора) приостанавливает действие лицензии на осуществление образовательной деятельности этой организации полностью или частично и обращается в суд с заявлением об аннулировании такой лицензии. Действие лицензии на осуществление образовательной деятельности приостанавливается до дня вступления в законную силу решения суда.

В случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам по итогам проверки в рамках федерального государственного контроля качества орган контроля (надзора) приостанавливает действие государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, составляет акт и устанавливает срок устранения выявленного несоответствия до 6 месяцев.

До истечения срока устранения выявленного несоответствия орган контроля (надзора) должен быть уведомлен организацией, осуществляющей образовательную деятельность, об устранении выявленного несоответствия с приложением подтверждающих документов. В течение 30 дней после получения уведомления орган контроля (надзора) проводит проверку содержащейся в уведомлении информации об устранении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, выявленного несоответствия. Действие государственной аккредитации возобновляется по решению органа контроля (надзора) со дня, следующего за днем подписания акта, устанавливающего факт устранения выявленного несоответствия.

В случае, если в установленный органом контроля (надзора) срок организация, осуществляющая образовательную деятельность, не устранила выявленное несоответствие, орган контроля (надзора) лишает организацию, осуществляющую образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки.

Федеральный закон «Об образовании в РФ» предусматривает открытость и доступность сведений о результатах осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» должны

быть размещены предписания органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, и отчеты об исполнении таких предписаний.

Делая вывод по вышеизложенным материалам, можно констатировать, что конституционно-правовая гарантия бесплатности и доступности образования в Российской Федерации – в целом, в городе Москве – в частности, является одним из базовых прав человека и гражданина.

Институт государственной регламентации в сфере образования призван обеспечить соблюдение конституционного права на образование, создать безопасные условия для всех обучающихся и позволяет привлекать к правовой ответственности виновных лиц.

Под государственной регламентацией в сфере образования предлагается понимать установление уполномоченными органами государственной власти единых требований и условий (правил, процедур), а также проверку соблюдения подконтрольными объектами данных требований и условий.

Нормативно-правовая база федерального и регионального уровней для осуществления лицензирования и аккредитации образовательной деятельности, проведения контроля качества образования и надзора за соблюдением законодательства об образовании создана.

Лицензирование и аккредитация образовательной деятельности являются государственными услугами, которые предоставляются уполномоченными органами исполнительной власти (в городе Москве – Департаментом образования города Москвы) по заявлению обратившегося субъекта.

В отличие от лицензирования и аккредитации образовательной деятельности контроль и надзор представляет собой государственную функцию, которая осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти (в городе Москве – Департаментом образования

города Москвы), в соответствии с планом проверок или в виде внеплановых проверок по основаниям, предусмотренным законодательством.

Контроль в отличие от надзора представляет собой систему мероприятий (наблюдений, проверок, аудита, мониторинга, иное) подчиненных организаций, служащих и работников с целью определения соответствия их деятельности заданным параметрам (нормативно-правовым актам, заданиям или поручениям учредителя, работодателя). В рамках контроля изучаются фактические результаты работы подведомственных объектов, которые сравниваются с планируемыми (ожидаемыми, намеченными) результатами. Признаком контроля, как правило, является всестороннее обследование проверяемого объекта.

Надзор – это наблюдение и постоянный присмотр за исполнением специальных правил, установленных законодательством, и законных требований органов власти, должностных лиц. В рамках надзора проверяются организации независимо от ведомственной подчиненности и организационно-правовой формы. Надзор является «надведомственным».

В последние десять лет частой практикой стало увеличение количества проверок в отношении одного и того же подконтрольного объекта в течение непродолжительного периода времени. В законодательстве отсутствуют какие-либо меры ответственности органов контроля и надзора за принятие необоснованных решений, что, в свою очередь, демонстрирует не полную правовую регламентацию данной сферы отношений. Данные обстоятельства, в том числе, обуславливают принятие новой концепции в сфере контроля и надзора, предусматривающей переход к риск-ориентированной модели.

Глава 2. Теория и практика государственной регламентации образовательной деятельности в условиях столичного мегаполиса

§ 2.1. Правоприменительная практика по государственной регламентации образовательной деятельности

в городе Москве

Департамент образования города осуществляет полномочия по предметам ведения Российской Федерации и полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области образования, переданные в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по вопросам, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) в сфере образования, лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации, подтверждением документов об образовании и (или) квалификации.

Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы осуществляет государственный контроль (надзор) в сфере образования в отношении дошкольных образовательных организаций, общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, организаций дополнительного образования, организаций дополнительного профессионального образования, организаций, осуществляющих обучение, и иных юридических лиц.

Общее руководство деятельностью Управления государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы осуществляет начальник, назначаемый и освобождаемый от занимаемой должности руководителем Департамента образования города Москвы. Начальник Управления государственного надзора и контроля Департамента образования

города Москвы имеет заместителей, курирующих отдельные закрепленные за ними полномочия. Работники Управления государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы являются государственными гражданскими служащими города Москвы, на них распространяется законодательство о государственной гражданской службе и трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными законодательством о государственной гражданской службе¹.

В соответствии с возложенными задачами Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы осуществляет следующие функции:

- принимает решения: о предоставлении лицензий на осуществление образовательной деятельности организациям, осуществляющим образовательную деятельность, лицензирование которой отнесено к компетенции города Москвы, их переоформлении, приостановлении, возобновлении, прекращении действия лицензий; о государственной аккредитации образовательной деятельности, приостановлении, возобновлении, прекращении, лишении государственной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность, государственная аккредитация которой отнесена к компетенции города Москвы, переоформлении свидетельств о государственной аккредитации; о выдаче органу местного самоуправления, осуществляющему управление в сфере образования, или организации, допустившим нарушения требований законодательства об образовании, предписаний об устранении выявленного нарушения; об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности; о выдаче организациям, осуществляющим образовательную деятельность, предписаний об устранении выявленных нарушений требований федерального государственного образовательного стандарта; о возбуждении дел об

¹ Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 447-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте образования города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс»

административных правонарушениях в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; о создании государственной экзаменационной комиссии для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в городе Москве; об обеспечении проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в городе Москве; об осуществлении аккредитации граждан в качестве общественных наблюдателей в целях обеспечения соблюдения порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в городе Москве; о внесении в государственную информационную систему государственного надзора в сфере образования информации, связанной с проведением государственного контроля (надзора) в сфере образования; об организации формирования и ведения региональных информационных систем обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, совместно с Департаментом информационных технологий города Москвы; о создании условий для организации проведения независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, расположенных на территории города Москвы;

- осуществляет полномочия по предметам ведения Российской Федерации и полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области образования, переданные в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по вопросам, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора)

в сфере образования, лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации, подтверждением документов об образовании и (или) квалификации;

- ведет реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности, реестр экспертов и экспертных организаций в области государственной аккредитации образовательной деятельности;

- вносит сведения в информационные системы «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам», «Федеральный реестр апостилей, проставленных на документах об образовании и (или) о квалификации», «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении»;

- осуществляет в установленной сфере деятельности мероприятия по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций, оптимизации предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде, снижению административных барьеров;

- дает ответы по поступающим обращениям граждан и юридических лиц;

- обеспечивает формирование информации для размещения на официальном сайте Департамента образования города Москвы в рамках своей компетенции;

- проводит селекторные совещания в рамках своей компетенции;

- осуществляет иные полномочия.

Для повышения качества проведения мероприятий по контролю (надзору) на базе Государственного автономного учреждения дополнительного профессионального образования «Московский центр

качества образования» организовано повышение квалификации экспертов, проведение консультаций, в том числе посредством проведения тематических вебинаров.

Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы осуществляет свои полномочия посредством проведения следующих мероприятий:

- плановые и внеплановые проверки;
- выездные и документарные проверки;
- направление предписаний об устранении выявленных нарушений;
- контроль и проверка исполнения выданных предписаний;
- возбуждение дел об административных правонарушениях.

Плановые проверки осуществляются в соответствии с ежегодным планом проверок Департамента образования города Москвы.

Согласование ежегодного плана проведения проверок осуществляется в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹.

Плановые и внеплановые проверки в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность города Москвы, проводятся в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СПС «КонсультантПлюс»

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Основанием для проведения плановых проверок является утвержденный руководителем Департамента образования города Москвы план проведения плановых проверок на календарный год.

Проведение внеплановых проверок регламентировано частью 2 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и частью 5 статьи 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

По результатам проведенных проверок составляется акт проверки и, в случае выявления нарушения требований законодательства об образовании, Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы выдает подконтрольному объекту предписание об устранении выявленного нарушения. Указанный в предписании срок его исполнения не может превышать шести месяцев.

В случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы приостанавливает действие государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки и устанавливает срок устранения выявленного несоответствия. Указанный срок не может превышать шесть месяцев.

В целях профилактики и предупреждения нарушения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, обязательных требований

законодательства в сфере образования и выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам Управление государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы проводит анализ и систематизацию нарушений и несоответствий, а также выявляет причины, способствующие появлению нарушений и несоответствий.

По результатам проведенного Юридическим институтом ГАОУ ВО МГПУ в 2015 году анкетирования руководителей образовательных организаций, подведомственных Департаменту образования города Москвы, были выявлены следующие причины несоблюдения образовательными организациями законодательства в сфере образования:

- незнание требований законодательства в сфере образования (41%);
- отсутствие юриста или специалиста (штатных единиц) по вопросам образовательного законодательства (35 %);
- отсутствие у работников правовой компетенции (37,5 %).
- иные причины: «Неправильное распределение обязанностей, ведущее к неверному результату», «Невнимательное отношение к изучению нормативных правовых актов», «Низкий уровень исполнительской дисциплины», «Отсутствие компетентных специалистов в сфере образовательного права среди юристов», «Отсутствие семинаров (тематических, обучающих), тренингов по образовательному праву», «Слабое знание законодательства в сфере образования», «Лень и некомпетентность», «Несвоевременно прорабатываются материалы изменений в законах», «Локальные нормативные акты и уставы не совершенны», «Разночтения требований со стороны законодателей и исполнителей, нередко некорректные и расплывчатые формулировки», «Нет

грамотных бюджетных курсов повышения квалификации раскрывающие правовые (юридические) аспекты законодательства»¹.

По итогам анализа выявленных причин и условий нарушения законодательства об образовании проводятся мероприятия по профилактике (предупреждению) нарушений законодательства об образовании в 2015-2016 году:

- выступления во время селекторных семинаров-совещаний «Мособрнадзор» по вопросам соблюдения законодательства об образовании;
- создан сайт «Мособрнадзор.рф»;
- проводятся бесплатные консультации по вопросам образовательного законодательства, в том числе на базе ГАОУ ДПО МЦКО, юридической клиники и лаборатории образовательного права ГАОУ ВО МГПУ;
- разработаны научно-методические и практико-ориентированные материалы для работников образовательных организаций;
- проводятся городские конференции, семинары-совещания по вопросам образовательного законодательства;
- проводятся курсы повышения квалификации по вопросам образовательного законодательства;
- реализуется программа магистратуры «Образовательное право» в ГАОУ ВО МГПУ.

Вышеуказанные проводимые мероприятия направлены, в том числе, на предупреждение нарушений в сфере образования. Поскольку одной из функций Департамента образования города Москвы является профилактика правонарушений в сфере образования, то под профилактикой предлагается понимать совокупность проводимых Управлением государственного надзора и контроля Департамента образования города Москвы совместно с иными организациями в отношении объектов контроля (надзора) превентивных

¹ Экспертно-консультационный сайт ГАОУ ВО МГПУ. - URL: http://mosobrnadzor.ru/supervision/video/selektornoe_soveshchanie_dogm_20102015. - [Дата обращения: 21.04.2016.]

мероприятий, направленных на предупреждение случаев нарушения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами.

Оптимизация системы образования города Москвы и создание крупных школ больших возможностей, школ-комплексов способствовали изменению количества объектов, в отношении которых Департаментом образования города Москвы осуществляется государственный контроль (надзор) в сфере образования. Наибольшее количество объектов, в отношении которых Департаментом образования города Москвы за последние три года проведены контрольно-надзорные мероприятия, составили индивидуальные предприниматели и организации, осуществляющие обучение.

Систематизация нарушений законодательства в сфере образования, выявленных Департаментом образования города Москвы в ходе проведенных контрольно-надзорных мероприятий, позволяет утверждать о том, что наибольшее количество нарушений выявлено в части несоблюдения требований статьи 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», значительное количество нарушений выявляется в части нарушений статьи 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также правил оказания платных образовательных услуг.

Типичными являются нарушения порядка приема обучающихся в образовательную организацию, отсутствие условий для ознакомления родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся с уставом образовательной организации, нарушение прав родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на выбор с учетом мнения ребенка формы получения образования и формы обучения ребенка, нарушение порядка проведения государственной итоговой аттестации обучающихся и порядка выдачи документов об образовании и (или) о квалификации, отсутствие специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Практика осуществления контрольно-надзорной деятельности Департаментом образования города Москвы, осуществляемая по стандартной схеме, показывает, что увеличение количества проводимых проверок и выявление большего количества нарушений обязательных требований не позволяют достичь желаемого результата.

Сложившаяся система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также не обладает достаточным количеством финансовых, материальных и кадровых ресурсов для соблюдения желаемой интенсивности контрольно-надзорных мероприятий и охвата проверкам всех подконтрольных субъектов.

Обобщение и анализ правоприменительной практики государственной регламентации образовательной деятельности в части осуществления Департаментом образования города Москвы своих полномочий позволило выявить следующие проблемы организационно-правового характера:

- недостаточное количество государственных служащих, осуществляющих переданные полномочия, для достижения целевых прогнозных показателей осуществления Департаментом образования города Москвы закрепленных за ним функций;
- наличие группы организаций, осуществляющих образовательную деятельность, требующих более тщательного контроля (надзора) за соблюдением ими обязательных требований и условий, установленных законодательством в сфере образования;
- необходимость внедрения дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в отношении наиболее опасных подконтрольных объектов.

§ 2.2. Проблемы реализации риск-ориентированного подхода в сфере образования при осуществлении Департаментом образования города Москвы переданных полномочий

В настоящее время законодательную базу государственного контроля (надзора) в сфере образования составляют Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статья 93 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Данными нормативными правовыми актами урегулирована система процессуальных действий органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению контрольно-надзорных мероприятий, а также отдельные вопросы организации системы государственного контроля (надзора), в том числе и в сфере образования.

В тоже время, проводимый мониторинг состояния государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации позволил выявить ряд проблем в исполнении указанных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления.

К числу таких проблем, носящих системный характер, относится:

- снижение универсальности Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в результате постоянно вносимых в него изменений, в соответствии с которыми расширяется перечень видов контрольно-надзорной деятельности, на которые требования закона в части организации и поведения проверок не распространяются или распространяются частично;

- разрегулированность контрольно-надзорной деятельности, не позволяющая оценить избыточность давления контроля (надзора) и построить доверительную систему взаимоотношений бизнеса и государства, а в целом определить регулируемую роль контроля (надзора) в решении вопросов экономического и социального развития страны;

- несистемное распределение контрольно-надзорных полномочий по уровням публичной власти;

- продолжающееся дублирование исполнения контрольно-надзорных функций в отношении одного и того же предмета различными контрольно-надзорными органами;

- неэффективное осуществление контрольно-надзорных мероприятий, вызванное в том числе нераспространенностью в практике планирования учета вероятности причинения вреда в результате деятельности подконтрольного субъекта и ее соотнесения с ресурсами контрольно-надзорных органов;

- несовершенная, непрозрачная и неуправляемая система проверяемых обязательных требований (подконтрольные субъекты не знакомы с исчерпывающим перечнем обязательных требований, исполнение которых у них могут проверить; сохраняется практика, когда обязательные требования не опубликованы в установленном порядке; во многих отраслях применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР и РСФСР, содержащие морально устаревшие требования, не отвечающие современному уровню развития экономики, науки и техники; отсутствие связи многих проверяемых обязательных требований с безопасностью товаров, работ, услуг);

- слабое межведомственное взаимодействие при проведении контрольно-надзорных мероприятий;

- дисбаланс при осуществлении контрольно-надзорных функций при входе на рынок товаров, работ, услуг и при обращении такой продукции на рынке;

- широкие возможности административного усмотрения контрольно-надзорных органов;
- низкая эффективность административного способа обжалования действий контрольно-надзорных органов¹.

К этому необходимо добавить и несовершенную систему отчетности и оценки контрольно-надзорной деятельности, закрытость сведений о результатах деятельности контрольно-надзорных органов, несовершенные механизмы реализации контрольно-надзорных мероприятий.

Практика осуществления контрольно-надзорной деятельности Департаментом образования города Москвы, осуществляемая по стандартной схеме, показывает, что увеличение количества проводимых проверок и выявление большего количества нарушений обязательных требований, не позволяет достичь желаемого результата.

Существующая система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также не обладает достаточным количеством финансовых, материальных и кадровых ресурсов для соблюдения желаемой интенсивности контрольно-надзорных мероприятий и охвата проверкам всех подконтрольных субъектов.

Все это обуславливает необходимость оптимизации контрольно-надзорной деятельности на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функции и на отраслевом уровне, в том числе и в сфере образования.

О необходимости повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности говорил Президент Российской Федерации Владимир Путин в своем Послании Федеральному собранию в 2014 году², что нашло отражение

¹ Официальный сайт Открытого Правительства. - URL: <http://open.gov.ru/events/5513216/>. – [Дата обращения: 21.04.2016.]

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // СПС «КонсультантПлюс».

в концепции проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», разработанной Министерством экономического развития Российской Федерации¹.

Из концепции следует, что вышеназванный законопроект позволит:

создать правовую основу регулирования деятельности контрольно-надзорных органов, разграничить контрольную, надзорную и разрешительную деятельность органов власти;

сформировать единые принципы и механизмы государственного и муниципального контроля (надзора) вне зависимости от специфики отраслей и видов деятельности подконтрольных субъектов;

снизить «исключительность» специального правового регулирования отдельных видов государственного и муниципального контроля (надзора);

определить особенности правовых режимов контроля и надзора;

установить основные полномочия контрольно-надзорных органов;

закрепить принципы делегирования контрольно-надзорных полномочий;

установить механизмы межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора);

определить общую последовательность процедур контроля и надзора, порядок реагирования на выявленные нарушения законодательства и обжалования результатов контрольно-надзорных мероприятий;

создать единое методологическое и информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности;

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. - URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/2014072515>. – [Дата обращения: 21.04.2016.]

обеспечить координацию проведения контрольно-надзорных мероприятий и соответствующую оценку их результатов.

Данный законопроект предполагает новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, основанный на системе управления рисками, которая, по мнению авторов законопроекта, будет способствовать сокращению избыточной нагрузки на бизнес, перераспределению ограниченных временных, материальных и кадровых ресурсов на объекты повышенной опасности, переориентации контрольно-надзорной деятельности на превентивные меры и общественно полезные результаты проверок.

Общая схема организации системы управления рисками, предусматриваемая законопроектом, будет выглядеть следующим образом:

- нормативное закрепление в качестве главного основания для проведения плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, наличие высокого уровня риска наступления потенциальной угрозы;
- уход от верхнего ограничения количества плановых проверок и применение различных режимов регулирования в зависимости от класса опасности того или иного объекта надзора (дифференцированная периодичность проведения плановых проверок, отсутствие проведения плановых проверок в отношении наименее опасных объектов надзора и т.д.);
- утверждение нового порядка определения объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий на основе анализа профиля объекта надзора, учета статистики выявленных ранее нарушений, учета статистики жалоб населения, отраслевых особенностей и т.д.;
- определение уровня приоритетности проверок, исходя из степени вероятности появления риска¹.

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. - URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/2014072515>. – [Дата обращения: 21.04.2016.]

Учитывая тот факт, что законопроектом «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» в основу организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации закладывается система управления рисками, а также наличие опыта осуществления контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода и результаты проведенного анализа осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования Департаментом образования города Москвы, предлагается возможным применением риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорных функций в сфере образования, что позволит повысить эффективность государственного контроля (надзора) в данной отрасли по городу Москве.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, оказывают образовательные услуги путем реализации различных образовательных программ. В ходе обучения по данным образовательным программам могут возникнуть неблагоприятные ситуации (в ходе реализации программ и позже как результат их освоения), то есть обучающиеся рискуют получить некачественную услугу или получить некачественное образование. Данный факт является предметом государственного контроля (надзора) в сфере образования и, следовательно, необходимо эти риски предусмотреть и предупредить.

Следует отметить, что «тотальный» контроль и надзор за всеми подконтрольными объектами системы образования города Москвы невозможен в силу отсутствия соответствующих кадровых и финансовых ресурсов.

Применение риск-ориентированного подхода в настоящее время ограничено действующей нормативно-правовой базой, поэтому при разработке модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в

сфере образования на основе риск-ориентированного подхода будут использованы лишь часть правовых и организационных инструментов.

Осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода предполагает закрепление перехода от планирования контрольно-надзорных мероприятий на основе установленных нормативов периодичности к дифференцированному подходу определения объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от возможной вероятности наступления общественно значимых негативных последствий ведения образовательной деятельности данным объектом.

Предлагаемый подход:

- означает переориентацию с исполнительской логики (число проверок, количество выявленных нарушений) на логику общественного потребителя (минимизация вероятности наступления общественно значимых негативных последствий);

- предполагает получение организациями, осуществляющими образовательную деятельность, возможности добровольного декларирования соответствия деятельности установленным обязательным требованиям в сфере образования.

Формирование ежегодного плана проведения плановых проверок, а также интенсивность контрольно-надзорных мероприятий должно осуществляться на основе анализа данных мониторинга системы образования, проводимого Департаментом образования города Москвы, учета статистики выявленных ранее нарушений, статистики жалоб населения, особенностей и профиля объекта контроля (организации, осуществляющей образовательную деятельность) и т.д.

По результатам выше указанного анализа данных необходимо предусмотреть процесс присвоения соответствующей категории риска

подконтрольному субъекту и определения частоты проведения проверок, исходя из уровня риска, в соответствии с разработанными критериями оценки рисков при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Для того, чтобы разделить все подконтрольные объекты по категориям в соответствии с возможными рисками по результатам их деятельности, а также в соответствии с критериями оценки рисков, необходимо иметь данные о деятельности данных организаций. Сведения могут быть получены из нескольких источников:

- мониторинг системы образования города Москвы;
- результаты прошедших проверок;
- статистика жалоб, обращений граждан и юридических лиц на деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Анализ сведений позволит выделить группу организаций, деятельность которых требует особого внимания со стороны контролирующих органов, и выделить группы организаций, которые могут контролироваться с наибольшим интервалом времени.

Категоризация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется в соответствии с установленными критериями оценки рисков. Все подконтрольные объекты могут входить в одну из трех категорий:

- группа высокого риска;
- группа среднего риска;
- группа низкого риска.

При этом допускается переход из одной группы риска в другую на основе анализа новых поступивших данных. Отнесение организации, осуществляющей образовательную деятельность, к той или иной группе риска предполагает индивидуализацию подхода контрольно-надзорных

органов к осуществлению государственного контроля (надзора) в отношении данной организации.

Дифференциация периодичности и срока проведения проверок в рамках действующего законодательства предполагает возможным применения следующего правила:

- в отношении субъектов группы высокого риска проведение плановых проверок не реже одного раза в 2 года для организаций, реализующих основные образовательные программы общего образования;

- в отношении субъектов группы высокого риска проведение плановых проверок не реже одного раза в 3 года для организаций, реализующих основные образовательные программы среднего профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования;

- в отношении субъектов группы среднего риска проведение плановых проверок не чаще одного раза в 5 лет независимо от реализуемых образовательных программ;

- в отношении субъектов группы низкого риска проведение только внеплановых проверок в соответствии с установленными законодательством основаниями.

Одним из инструментов, упрощающих работу контрольных органов, может выступать «добровольное декларирование соответствия», при котором организация, осуществляющая образовательную деятельность, по установленной форме удостоверяет контрольный (надзорный) орган о том, что организация надлежащим образом выполняет обязательные требования, установленные законодательством в сфере образования.

Осуществление добровольной оценки соответствия должно выступать основанием для отнесения данной организации к группе низкого риска. Это позволяет оптимизировать деятельность контрольно-надзорных органов и повысить ответственность руководителей организаций, осуществляющих

образовательную деятельность, за качество и результаты образовательной деятельности.

Подтверждение соответствия может быть с участием «третьей стороны» (независимой от организаций, осуществляющей образовательную деятельность и контрольного органа), либо без участия «третьей стороны».

Возможны два основных варианта использования института «добровольной оценки соответствия» для оптимизации государственного контроля (надзора) с использованием уже существующих систем оценки, либо с созданием специальной процедуры подтверждения соответствия.

Поскольку в сфере образования отсутствуют действующие системы оценки подтверждения соответствия международным или национальным требованиям снижения риска причинения вреда, необходимо наделить контрольно-надзорные органы правом создания специальной процедуры подтверждения соответствия.

Оптимальным вариантом является институт независимой оценки риска с использованием иных правовых режимов: аттестации, регистрации, сертификации.

Преимущества использования модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода:

- переориентация контрольно-надзорной деятельности на объекты повышенного риска;
- отсутствие плановых проверок для объектов низкого риска и сокращение частоты проверок для добросовестных подконтрольных субъектов;
- общее сокращение избыточных административных издержек;
- повышение результативности контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в улучшении общественно-значимых показателей;

- повышение эффективности использования материальных и человеческих ресурсов;

- общее снижение числа проверок при одновременном улучшении общего состояния в сфере государственного контроля.

В результате внедрения модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода будут созданы организационные основы для внедрения единых принципов осуществления государственного контроля и надзора, способствующих повышению эффективности и результативности государственного управления в соответствии с новым законопроектом о государственном и муниципальном контроле.

Конечный эффект от внедрения модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода будет включать:

- повышение качества контрольно-надзорной деятельности за счет реализации процедур прогнозирования и планирования проверочных мероприятий в увязке с мониторингом ситуации в подконтрольной сфере и анализом и предупреждением рисков;

- повышение ответственности государственных служащих за эффективность своей деятельности;

- оптимизацию бюджетных расходов – за счет сокращения малоэффективных контрольных мероприятий и оптимизации численности контрольно-надзорных органов.

Внедрение модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода потребует:

- внесение необходимых изменений в нормативные правовые акты Департамента образования города Москвы, регламентирующие проведение государственного контроля (надзора) в сфере образования в рамках осуществления полномочий Российской Федерации в сфере образования

переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

- разработку и принятие системы оценки рисков;
- создание специальной процедуры подтверждения соответствия;
- обучение государственных служащих.