



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНО-  
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(ФГБОУ ВО «ЮУрГГПУ»)

ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
Кафедра отечественной истории и права

Правовое регулирование контроля и надзора в сфере образования

Выпускная квалификационная работа  
по направлению 44.04.01 Педагогическое образование  
Направленность программы магистратуры  
«Правовой менеджмент в сфере образования»

Выполнил:  
студентка группы ЗФ-305/071 – 2 - 1  
Полушина Наталия Юрьевна

Работа рекомендована к защите  
рекомендована/не рекомендована  
«10» 11 2016 г.  
зав. кафедрой  
отечественной истории и права  
Н.В. Коршунова

Научный руководитель:  
доктор исторических наук,  
профессор кафедры отечественной  
истории и права  
Худобородов Александр Леонидович

Челябинск

2016

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1. Государственное регулирование образования в Российской Федерации .....	13
1.1 Органы контроля и надзора .....	13
1.2 Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования .....	19
1.3 Правила контроля и надзора в сфере образования .....	26
Глава 2. Характеристика изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования .....	37
2.1 Новые полномочия органов управления образованием .....	37
2.2 Особенности экспертизы и лицензирования .....	46
2.3 Контроль над образовательной деятельностью .....	49
2.4 Правовые последствия образовательных нарушений .....	53
2.5 Контроль качества образования .....	55
2.6 Общественный контроль в сфере образования .....	63
Заключение .....	66
Библиографический список .....	70
Приложения .....	74

## Введение

Согласно федеральному закону №273 – ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 273) под образованием понимается «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции, определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».<sup>1</sup>

Традиционная педагогика ориентирована преимущественно на реализацию образовательных функций образовательного учреждения. Содержание образования - педагогически адаптированное устройство научных знаний, связанных с ними практических умений и навыков, которыми необходимо овладеть обучающимся. Здесь подразумевается знаниево-ориентированный подход в определении сути содержания образования, при котором в центре внимания находятся знания как социальные ценности, полученные и накопленные в процессе исторического развития человечества. При таком подходе знания отодвигают формирование творческого, самостоятельно мыслящего человека демократического общества.

В последнее время в свете идеи гуманизации образования все более утверждается личностно-ориентированный подход к определению сущности содержания образования, нашедший отражение в работах И. Я. Лернера, М.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Н. Скаткина, В. С. Леднева, В.В. Краевского и др. В исследованиях Е.Н. Степанова личностно-ориентированный подход — это «методологическая ориентация в педагогической деятельности, позволяющая посредством опоры на систему взаимосвязанных понятий, идей и способов действий обеспечивать и поддерживать процессы самопознания, самостроительства и самореализации личности ребенка, развития его неповторимой индивидуальности».<sup>1</sup>

Так, личностно-ориентированный подход нацелен на раскрытие потребностей и реализацию интересов ребенка, но не интересов государственных и общественных институтов, с которыми он сталкивается.

Так же, используя данный подход, педагог развивает уникальные личностные качества в каждом ребенке, а не формирует социально типичные свойства.

Применяя данный подход, перераспределяются субъектные полномочия в учебно-воспитательном процессе, и это, с вою очередь, способствует преобразованию субъектно-субъектных отношений между педагогами и их учениками.

В понятие системы образования входит комплексность скоординированных и взаимодействующих элементов, включающая: сеть реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органы управления образованием и подведомственные им учреждения и организации; преемственные образовательные программы и государственные образовательные стандарты различного уровня и направленности.

Следует отметить, что Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной; «образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Степанов Е.Н., Лузина Н.М. Педагогу о современных подходах и концепциях воспитания. – М.: ТЦ «Сфера», 2004.

и нормами международного права; государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и устанавливаемых законодательно образовательных стандартов и требований, если образование данного уровня гражданин получает впервые, в порядке, предусмотренном законами Российской Федерации; общее образование является обязательным. Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, национальности, расы, языка, происхождения, отношения к религии, места жительства, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), состояния здоровья, возраста, социального, должностного и имущественного положения, наличия судимости».<sup>1</sup>

Государственная система контроля и надзора в сфере образования служит для реализации политики государства.

Общее понятие контроля и надзора закреплено в Указах Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

При проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе в сфере образования, федеральные

---

<sup>1</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 14.04.2014

органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и уполномоченные государственные учреждения должны руководствоваться Федеральным Законом от 26 декабря 2008г. № 294 – ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294)

**Актуальность** проводимого нами исследования обусловлена, прежде всего, тем, что в современном мире социальный прогресс возможен лишь при условии опережающего развития системы образования. Другими словами, образование стало основной ареной подготовки условий для достижения успеха в мировом сообществе. Грамотная государственная политика в сфере образования способна стать гарантом такого успеха.

Актуальность темы исследования обусловлена научной и практической значимостью возрастающей роли государственного контроля (надзора) и формирования его правовых основ в современной России, в том числе и в сфере образования.

В настоящее время имеется ряд факторов, препятствующих повышению результативности и эффективности действующих систем государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Во-первых, на федеральном законодательном уровне не установлены единые правовые основы системы государственного контроля (надзора), включающие принципы, предмет и общие правовые нормы, регулирующие осуществление различных видов контроля, надзора и разрешительных функций.

Во-вторых, методологически не проработаны и законодательно не установлены принципы формирования показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в разных сферах деятельности, отсутствует методика их расчета и мониторинг результативности и эффективности контрольно-надзорной

деятельности. Отмечается также дублирование различных контрольно-надзорных и разрешительных полномочий, наличие отдельных избыточных и неэффективных контрольно-надзорных процедур.

С целью решения вышеперечисленных проблем Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 года № 559-р утвержден План мероприятий ("дорожная карта") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы, направленный на повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе посредством внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Значительное место отводится в принятом плане мероприятий правовому регулированию государственного контроля (надзора).

В этой связи актуализируется вопрос правового регулирования государственного контроля (надзора) в сфере образования.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросам правового регулирования и механизмам правового регулирования посвящены научные труды С.С. Алексеева, Н.Г. Александрова, Г.К. Варданянца, А.Б. Венгерова, В.Н. Кудрявцева, А.В. Малько, В.С. Нерсисянца, Н.А. Пьянова, В.П. Протасова, А.Ф. Черданцева и других ученых.

Категории «контроль» и «надзор» в современной юриспруденции наиболее успешно исследованы представителями административно-правовой науки (А.В. Куракин, М.С. Студеникина, А.М. Тарасов, И.Б. Шахов и др.), представителями науки конституционного права (Л.В. Акопов, В.В. Бойцова, А.В. Иванченко, В.И. Лысенко, М.А. Нудель Ж.И. Овсепян, Н.Д. Погосьяк В.Е. Чиркин, Ю.Л. Шульженко и др.), прокурорского надзора (А.И. Антонов, В.Г. Бессарабов, Е.В. Волколупов, Н.И. Костенко, В.Н. Осипкин, В.Г. Розенфельд и др.), финансового права (Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина, Н.И. Химичева и др.). Исследования в области государственного контроля и

надзора, его сущности проводились В.В. Алексеевым, В.П. Беляевым, В.М. Большаковой, З.В. Вдовенко, А.Е. Епифановым, Н.В. Калмыковой, К.В. Марковым, Р.В. Шагиевой и др. Вопросам правового регулирования образовательных отношений посвящены работы В.В. Спасской, С.И. Феклина и др.

Однако следует констатировать, что в рамках общей теории и истории права нет специальных работ по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования, что также подчеркивает актуальность выбранной темы исследования.

**Объектом** данного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации надзора и контроля в сфере образования.

**Предметом** исследования является нормативно – правовая база и деятельность Федеральной Службы по Надзору в Сфере Образования и Науки, а также других государственных органов изучаемой сферы.

**Целью** настоящего исследования является системный анализ и изучение правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования.

Исходя из поставленной цели, **задачами** работы являются:

- исследовать систему и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования;
- изучить и проанализировать правила контроля и надзора в сфере образования;
- охарактеризовать изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования.

Для достижения цели и решения задач, мы используем следующие **методы**: синтез, анализ, сравнение; специальные методы – сравнительно-правовой и формально-юридический.

Специфика предмета исследования и сложный состав изучаемого объекта обусловили необходимость достаточно широкого использования междисциплинарного подхода, а также историко-правового, социологического, прогностического методов. Их применение позволило рассмотреть состояние и динамику развития системы законодательства по вопросам осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования, выделить проблемы и обосновать подходы к правовой регламентации отношений при осуществлении контрольно-надзорных полномочий в сфере образования.

**Нормативную базу** диссертационного исследования составляют международные правовые акты, содержащие нормы и предписания по вопросам образования, контроля, Конституция Российской Федерации (1993 г.), федеральные конституционные и федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, учебные пособия по «Административному праву», а также научные статьи из юридических журналов.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что автором исследования проведен исторический анализ процесса формирования законодательной базы по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования Российской Федерации, определено наличие и состояние системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) осуществляющих результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочивания при проведении контрольно-надзорных мероприятий в сфере образования; сформулированы направления развития законодательства государственного контроля (надзора) в сфере образования Российской Федерации в соответствии с направлениями

совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Соотношение понятий «контроль», «надзор», «государственный контроль», «государственный надзор». За основу взяты определения понятий «государственный контроль (надзор)», «государственный контроль (надзор) в сфере образования», «федеральный государственный надзор в сфере образования», «федеральный государственный контроль качества образования», закрепленные Федеральными законами «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и «Об образовании в Российской Федерации».

2. Нормативно-правовое регулирование отношений со стороны государства при осуществлении контроля и надзора в сфере образования.

3. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) в сфере образования представляет собой осуществляемое государством при помощи специальных юридических средств (правовых норм, правоотношений, актов реализации и применения права) целенаправленное воздействие на отношения, связанные с осуществлением контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, с целью их организации, упорядочивания, стабилизации.

Большое количество действующих нормативных правовых актов не свидетельствует об урегулированности отношений при осуществлении контрольной деятельности в сфере образования, их стабильности, а приводит к усложнению правоприменительной деятельности.

4. Развитие законодательства, регламентирующего осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования, обусловлено совершенствованием и оптимизацией процедур контроля и надзора в Российской Федерации. Но, имея свои особенности, и руководствуясь

нормами федерального законодательства, наряду с федеральной нормативной правовой базой по государственному контролю должна быть проведена работа по разработке и принятию отраслевой нормативной базы осуществления государственного контроля (надзора).

Теоретическая значимость исследования состоит в системном и историческом изучении правового регулирования отношений при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования; выделении этапов развития законодательства государственного контроля в России, в том числе, в сфере образования; научном обосновании понятия, содержания и сущности государственного контроля (надзора) в сфере образования. Положения и выводы могут использоваться при подготовке предложений по совершенствованию законодательства в сфере контроля и надзора; для проведения научных исследований по данной и смежным темам. Практическое значение работы состоит в возможности использования содержащихся выводов и предложений в практической деятельности работников и экспертов органов государственного надзора и контроля в сфере образования; при разработке методических рекомендаций по вопросам предупреждения нарушений в сфере образования; при подготовке учебников, лекций, учебных пособий для участников образовательных отношений; в учебном процессе при преподавании курсов «Образовательное право», «Государственная регламентация образовательной деятельности».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения данного исследования апробировались в ходе участия автора на международных конференциях, вузовских семинарах, в том числе: на Международной научно-практической конференции «Новая наука: опыт, традиции и инновации». Данное издание постатейно размещено в научной электронной библиотеке [elibrary.ru](http://elibrary.ru) и зарегистрировано в наукометрической базе РИНЦ.

Структура и объем работы определяются ее целью и задачами. Магистерская работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя четыре параграфа, заключения и библиографии.

# Глава 1. Государственное регулирование образования в Российской Федерации

## 1.1 Органы контроля и надзора

Согласно Конституции Российской Федерации, государственная власть разделяется на самостоятельные ветви. Исходя из этого, государственный контроль в сфере исполнительной власти имеет следующие виды государственного контроля:

- 1) контроль со стороны Президента Российской Федерации;
- 2) контроль со стороны органов законодательной власти;
- 3) контроль органов исполнительной власти;
- 4) судебный контроль.

В свою очередь выделяют и другие виды контроля, учитывая разновидность оснований.

Согласно объему и содержанию государственный контроль делится на:

- общий
- специальный

Общий контроль рассматривает все сферы деятельности подконтрольного объекта. Специальный - рассматривают какую-то определенную сферу деятельности.

В зависимости от направленности и организационно-правовых форм государственный контроль делится на:

- внешний
- внутренний

Внешний контроль применяется к объектам, напрямую не являющимся подконтрольными для данного органа власти. Внутренний - применяется в пределах данного органа власти.

В зависимости от стадий осуществления деятельности контроль может быть:

- предварительным
- текущим
- последующим

В зависимости от временного режима контрольной деятельности:

- постоянным (систематическим)
- временным (периодическим)

В зависимости от субъекта деятельности существует:

- контроль Президента Российской Федерации
- контроль органов представительной (законодательной) власти
- контроль органов исполнительной власти

В настоящем исследовании мы рассмотрим контроль органов представительной (законодательной) власти и контроль органов исполнительной власти в сфере образования.

Федеративная форма государственного устройства России и конституционная гарантия самостоятельности местного самоуправления определяют разные уровни органов власти: федеральные, региональные и муниципальные. Надзор и контроль в сфере образования проводится различными органами федеральной, региональной и муниципальной власти.

В соответствии со статьей 112 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Президент РФ и Правительство РФ определяют федеральные органы исполнительной власти, обладающие полномочиями по осуществлению федерального государственного контроля (надзора), устанавливают их организационную структуру, полномочия, функции и порядок их деятельности.

В соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяется система органов власти субъектов РФ, которые обладают полномочиями на осуществление регионального государственного контроля (надзора), устанавливается их организационная структура, полномочия, функции и порядок их деятельности.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставом муниципального образования определяется перечень органов местного самоуправления, обладающих полномочиями на осуществление муниципального контроля. Также, формируется структура таких органов, их полномочия, функции и порядок деятельности. Важно отметить, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Учредители осуществляют инспекционную деятельность в отношении подведомственных образовательных учреждений в части полномочий, предусмотренных законодательством.

Система контрольно-надзорных органов в сфере образования выстраивается соответственно федеративному принципу:

- 1) федеральные органы и службы по надзору и (или) контролю;
- 2) региональные органы и службы по надзору и (или) контролю;
- 3) муниципальные органы контроля.

Также контрольно-надзорными полномочиями обладают учредители образовательных учреждений.

Федеральные органы и службы по надзору и контролю

- Генеральная прокуратура РФ

«Прокуратура России осуществляет надзорные полномочия за исполнением законодательства органами власти, учреждениями независимо

от формы собственности, в том числе нормативно-правовых актов в сфере образования».<sup>1</sup>

- Счетная палата РФ

Счётная палата РФ в соответствии с Федеральным законом РФ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» «осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета».<sup>2</sup>

Счетная палата организует и контролирует ведение расходных и доходных статей федерального бюджета; инспектирует проекты федеральных законов и нормативных правовых актов, относящихся к расходам федерального бюджета; контролирует законность и своевременность движения средств между банками и иными финансово - кредитными учреждениями Российской Федерации; регулярно предоставляет отчеты об исполнении федерального бюджета.

- Федеральная антимонопольная служба (ФАС РФ)

Федеральная антимонопольная служба РФ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе» является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. ФАС РФ контролирует размещение заказов на поставки, выполнение работ.

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) контролирует и обеспечивает выполнение обязательных требований санитарно-эпидемиологического благополучия; выявляет причины и условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10 сентября 2016)

<sup>2</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10 сентября 2016)

- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» осуществляет контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов, порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности и др.

- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» осуществляет контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета; за соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи из бюджета.

- Федеральная служба по труду и занятости

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении положения о Федеральной службе по труду и занятости», Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) - федеральный орган исполнительной власти. Роструд осуществляет контроль и надзор в сфере труда, оказывает государственные услуги по защите от безработицы, урегулирует коллективные трудовые споры.

- Роструд проводит контроль над соблюдением работодателями трудового законодательства; ведет учет и расследования несчастных случаев на производстве; контролирует реализацию прав работников на страхование от несчастных случаев на производстве, исчисление и выплату пособий.

- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Согласно Постановлению Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций», Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) осуществляет контроль и надзор над сферой массовой информации (электронный, массовые коммуникации; информационные технологии), за обработкой персональных данных, согласно законодательству РФ.

## **1.2 Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования**

Существует три уровня управления системой образования в Российской Федерации:

- федеральный (уровень государственного управления)
- региональный (уровень государственного управления)
- муниципальный

Федеральным исполнительным органом власти является Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России). Данное министерство обладает следующими функциями:

- разрабатывает и реализует государственную политику и нормативно - правовое регулирование в сфере образования, воспитания, опеки и попечительства, социальной защиты обучающихся

- оказывает государственные услуги и управляет государственным имуществом в сфере образования, воспитания, опеки и попечительства, социальной защиты обучающихся.<sup>1</sup>

К основным функциям Минобрнауки России относится принятие нормативных правовых актов в области образования и науки.

Министерство разрабатывает и контролирует соблюдение следующих документов:

- списки, перечисляющие профессии и направления подготовки, по которым осуществляется профессиональное образование и подготовка

- типовые положения, касающиеся образования и порядка создания филиалов федеральных государственных образовательных организаций, а так же среднего профессионального образования

- документы государственного образца, касающиеся уровня образования и (или) квалификаций, а так же их технические требования, порядок их выдачи, заполнения, хранения и учета бланков государственного образца

- утверждение федерального перечня учебников, рекомендованных к использованию в образовательном процессе

- положение о подготовке научно - педагогических и научных работников

- федеральные государственные образовательные стандарты

- порядок и правила проведения государственной (итоговой) аттестации

- положение о медали "За особые успехи в учении"

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 15 мая 2015.)

- порядок аттестации педагогических работников
- порядок приема в аккредитованные государственные образовательные учреждения
- порядок подготовки и переподготовки педагогического состава
- порядок организации и формирования материально - технической базы
- положение об эстернате
- перечень вступительных испытаний в образовательные учреждения
- правила утверждения устава образовательной организации
- положение о проведении аттестации педагогических работников

В ведомстве Министерства образования и науки Российской Федерации находятся Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию.

«Федеральное агентство по образованию (Рособразование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере образования, воспитания и развития общедоступных образовательных ресурсов».<sup>1</sup>

Но, «с 10.03.2010 Рособразование упразднено. Функции Рособразования переданы Минобрнауки России. Минобрнауки России является правопреемником Рособразования, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 288 (с изменениями и дополнениями) (утратило силу). «О Федеральном агентстве по образованию» // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 300 (ред. от 01.07.2016), Рособрнадзор:

- осуществляет государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования
- выдает предписания об устранении нарушений, контролирует их исполнение
- возбуждает дела об административных правонарушениях, направляет материалы в суд
- работает с обращениями физических и юридических лиц по вопросам образования<sup>1</sup>

Деятельность по государственному контролю (надзору) за качеством работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области образования регулируется Административным регламентом, утвержденным приказом Минобрнауки России от 21.01.2009 № 9.<sup>2</sup>

Данное направление курируется соответствующим Управлением Рособрнадзора (управление контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 (ред. от 01.07.2016) "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки" (далее - Положение), Рособрнадзор осуществляет:

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

<sup>2</sup> Приказ Минобрнауки РФ от 21.01.2009 № 9 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 26.02.2009 № 13442) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

- Федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью образовательных организаций (полный перечень в п 5.1. Положения);
- Федеральный государственный контроль качества образования в организациях, указанных в пункте 5.1 Положения, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;
- Контроль над соблюдением лицензионных требований организациями, осуществляющими образовательную деятельность;
- Государственный контроль (надзор) за соблюдением указанными в пункте 5.1 Положения организациями требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образовательном процессе информационной продукции;
- возбуждение дел об административных правонарушениях в пределах установленных полномочий, направление материалов дела в суд;
- выдачу образовательным организациям предписаний об устранении выявленных нарушений и контроль над их исполнением, включая принятие мер в связи с неисполнением предписаний.<sup>1</sup>

Рособрнадзор обладает следующими полномочиями:

- 1) рассмотрение вопросов присвоения ученых званий профессорам, присуждения ученых степеней, лишения ученых званий и степеней
- 2) организация контроля качества подготовки выпускников по образовательным программам
- 3) согласование структуры органов исполнительной власти субъектов РФ, обладающих переданными полномочиями РФ в области образования

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

4) осуществление государственного учета результатов контроля и надзора посредством создания и эксплуатации государственной информационной системы

Рособрнадзор обладает правом (в соответствии с федеральным законодательством):

1) приостанавливать или аннулировать действие лицензии, выданные образовательным организациям ранее

2) приостанавливать действие свидетельства об аккредитации, выданные образовательным организациям ранее

3) аннулировать действие государственной аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам.

Федеральное агентство по делам молодежи находится в ведении Министерства образования и науки РФ.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 29.05.2008 № 409 (ред. от 01.07.2016) "О Федеральном агентстве по делам молодежи", Росмолодежь осуществляет деятельность непосредственно через подведомственные ему федеральные государственные унитарные предприятия и федеральные государственные учреждения.<sup>1</sup>

Государственная молодежная политика - сфера деятельности Росмолодежи. Агентство обладает функциями:

1) оказание государственных услуг

2) управление государственным имуществом

3) реализация мероприятий, ориентированных на профилактику здорового образа жизни молодежи, ее нравственного и патриотического воспитания

Федеральное агентство по делам молодежи обладает полномочиями по выполнению определенных видов деятельности:

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 409 (ред. от 01.07.2016) "О Федеральном агентстве по делам молодежи" // СПС КонсультантПлюс

- реализация государственной молодежной политики, подготовка и переподготовка кадров

- осуществление государственной поддержки молодежных и детских объединений

- формирование Федерального реестра молодежных и детских объединений

- осуществление полномочий собственника федерального имущества<sup>1</sup>

В границах каждого субъекта Российской Федерации имеется орган исполнительной власти, который наделен полномочиями на осуществление управления в сфере образования (главное управление, департамент, министерство).

«Контрольно-надзорные функции в рамках полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации, действующим законодательством, могут осуществляться как самим органом управления образованием, так и отдельным специализированным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации».<sup>2</sup>

Каждый уровень обладает своими полномочиями в части управления системой образования. Но отдельные вопросы управления находятся в компетенции образовательного учреждения.

Полномочия - права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409 (с последними изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 01.07.2016 № 616.) // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Контроль и надзор в сфере образования / С. И. Феклин и др. – 3-е изд., перераб. – М.: Арсенал образования, 2011. – 128 с.

<sup>3</sup> «Большой юридический словарь». Борисов А. Б. // «Библиотека профессиональных словарей». – 2012. // Книжный мир

Полномочия могут быть переданы с одного уровня управления, обладающего этими полномочиями, на другой уровень управления, который пока такими полномочиями не обладает.

Немаловажно, что полномочия являются правом финансировать те или иные действия, следовательно, при передачи полномочий с одного уровня управления на другой уровень управления передаются и необходимые финансовые ресурсы.

Определенные полномочия дают право вышестоящему уровню управления рекомендовать выполнение порядка и правил реализации полномочий, но не определять их и не приводить к реализации.

Принимая во внимание большое количество дотационных территорий, в России имеет место быть практика переноса полномочий с вышестоящего уровня управления нижестоящему.

### **1.3 Правила контроля и надзора в сфере образования**

В образовательное учреждение с проверкой могут прийти представители как налоговой и трудовой инспекции, полиции, и других ведомств, так и представители службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Постановление Правительства РФ от 20.02.2007 № 108 "О признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2003 г. № 61" и методические рекомендации Рособрнадзора по проведению камеральных и выездных проверок устанавливают правила подобных проверок. Также, в приложениях к перечисленным документам, приводятся бланки документов контроля (приказ, уведомление, заявка, предписание и т.д.)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См. приложение 2

Проверка в области образования – «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».<sup>1</sup> Отсюда, в ходе проверки:

- обозначается соответствие деятельности образовательной организации и ее отдельных составных подразделений обязательным для исполнения требованиям;

- обозначается соответствие нормативных правовых и локальных актов проверяемой организации подлежащим выполнению требованиям законодательства РФ в области образования;

- вскрываются нарушения и определяются недостатки в деятельности образовательной организации, а также выявляются причины нарушения законодательства РФ в области образования;

- формируются предложения по мерам устранения выявленных нарушений.<sup>2</sup>

Постановление от 15 июля 2013 г. № 594 об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере образования и науки устанавливает порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования и науки.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе // СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> См. приложение 3

<sup>3</sup> Постановление от 15 июля 2013 г. № 594 «Об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 27.12.2013 № 1302, от 27.12.2014 № 1581, от 28.03.2015 № 291, от 17.07.2015 № 723) // СПС КонсультантПлюс

Информация о деятельности уполномоченных органов исполнительной власти Российской Федерации ежегодно предоставляется в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки ежегодно.

В компетенции органа управления образованием субъекта Российской Федерации входит:

1) инспектирование выполнения Закона Российской Федерации "Об образовании в РФ", указов Президента Российской Федерации в области образования, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства образования Российской Федерации

2) соответствие нормативных правовых актов местного самоуправления, нормативных правовых актов муниципальных органов управления образованием, учредительных документов, локальных актов муниципального органа управления образованием федеральному законодательству субъекта Российской Федерации

3) инспектирование результатов деятельности руководителя муниципального органа управления образованием (использование финансовых средств, реализация федеральной и региональной программ развития образования)

4) следование контрольным нормативам и показателям, указанным в приложениях к лицензии образовательного учреждения

5) следование федеральным и национально-региональным компонентам государственных образовательных стандартов;

6) следование региональным нормативам финансирования образования

7) контроль над выплатой дополнительных льгот обучающимся

8) контроль над созданием программ подготовки, переподготовки, повышения квалификации педагогических работников

9) контроль порядка проведения аттестации педагогических работников

Инспектирование деятельности учрежденных органом управления образованием Российской Федерации учреждений проходит по направлениям:

- использование выделенного органом управления финансирования
- сохранность и эффективное использование имущества (в том числе арендованных зданий, помещений, сооружений)
- контроль над деятельностью руководителя образовательной организации

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки проводит инспекции органов управления образования в порядке, предусмотренном вышеперечисленными Правилами.

Контроль и надзор в сфере образования осуществляются следующими путями:

- а) проведение выездных (инспекционных) и камеральных проверок (рассмотрение документов, экспертиза качества образования, проведение тестирования обучающихся)
- б) анализ причин нарушения законодательства Российской Федерации
- в) контроль над наказанием для нарушителей законодательства Российской Федерации

Инструктивно-методическое обеспечение проведения проверок осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Выездные (инспекционные) проверки проводятся по месту нахождения проверяемой образовательной организации. Камеральные проверки проводятся путем изучения документации, предоставленной инспектируемой образовательной организацией (назначается руководителем Рособнадзора).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> К вам идет проверка / Н.М. Ладнушкина. - М.: Арсенал образования, 2011. С. 12.

Проверки могут быть плановыми и внеплановыми.<sup>1</sup>

Плановые проверки, исходя из названия, проводятся согласно графику проверок Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. Данный тип проверок проводится не чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки проводятся на основании поступивших жалоб на нарушение прав и интересов от физических или юридических лиц.

Специалисты Челябинской области, например, при посещении муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений изучают следующие вопросы:

1. наличие нормативной правовой документации, регулирующей деятельность органа управления образованием, образовательного учреждения:

- Положение (Устав);
- должностные инструкции сотрудников (работников);
- Правила внутреннего трудового распорядка (правила поведения);
- иные локальные акты;
- наличие лицензии на право ведения образовательной деятельности, свидетельства о государственной аккредитации.

2. Исполнительская дисциплина, наличие:

- номенклатуры дел;
- входящей и исходящей документации;
- приказов по основной деятельности.

3. соблюдение трудовых и иных социальных гарантий участников образовательного процесса

- учет детей дошкольного и школьного возраста;
- охват детей дошкольным образованием;
- возможность выбора форм получения образования;

---

<sup>1</sup>Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственного надзора в области образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 02.05.2012 № 367 (зарегистрирован Минюстом России 04.07.2012, регистрационный № 24798) // СПС КонсультантПлюс

- обеспеченность учебниками;
- организация подвоза;
- создание условий для организации питания и медицинского обслуживания;

- своевременность выплаты заработной платы, переход на отраслевую систему оплаты труда;

- выявление, учет и устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (журнал первичного учета, реестр опекаемых, реестр усыновленных детей, реестр устройства детей в государственные учреждения, журнал кандидатов-усыновителей (удочерителей), своевременность социальных выплат).

4. мониторинг системы образования (предметы мониторинга, анализ, управленческие решения).

5. создание безопасных условий организации образовательного процесса:

- пожарная безопасность;
- электробезопасность;
- санитарно-гигиеническое состояние.

6. Профилактика правонарушений и преступлений несовершеннолетних (работа с банком данных). Исключение учащихся.

7. Организация летнего отдыха детей.

8. Итоговая аттестация (ЕГЭ):

- положение об итоговой аттестации, положение об экзаменационных комиссиях, положение о конфликтной комиссии;

- протоколы педагогических советов, совещаний при директоре, завуче;
- экзаменационные протоколы;
- книга выдачи аттестатов;

- тематические планы (как отражена подготовка к итоговой аттестации).

#### 9. Внутришкольный контроль:

- план работы образовательного учреждения (анализ предыдущего года; основы планирования, структурная деятельность руководителей по реализации плана и эффективности деятельности общеобразовательного учреждения, работа со структурными подразделениями, работа базовой школы как ресурсного и методического центра);

- план внутришкольного контроля;
- справки по итогам проверок, выполнение рекомендаций.

#### 10. планы работы методических кабинетов и объединений:

- цели, мероприятия;
- тематическое планирование (изменения в содержании образования, организация повторения, использование современных педагогических технологий, включая информационные, интеграция, межпредметные связи, организация контроля).

#### 11. Учебный план:

- пояснительная записка;
- распределение часов школьного компонента (согласование с государственно-общественными органами управления);

- расписание.

#### 12. Переход на отраслевую систему оплаты труда:

- положение о стимулирующем фонде;
- приказ о создании комиссии по распределению стимулирующего фонда (участие общественности в распределении стимулирующего фонда);

- протоколы заседаний комиссий и решения;
- средняя нагрузка учителей;
- средняя заработная плата работников школы (АУП, учителя, МОП).

#### 13. предоставление дополнительных платных услуг:

- наличие договоров, перечень и количество учащихся;
- тематическое планирование, качественный состав преподавателей;

- родительская плата.

Министерство образования РФ рекомендовало в свое время обращать внимание на следующие вопросы:

- соблюдение законодательства РФ в области образования;
- реализация принципов государственной политики в области образования;
- исполнение нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность образовательных учреждений;
- защита прав и свобод участников образовательного процесса;
- соблюдение конституционного права граждан на образование;
- соблюдение федеральных государственных образовательных стандартов;
- совершенствование механизма управления качеством образования (формирование условий и результатов образования);
- повышение эффективности результатов образовательного процесса;
- развитие принципов автономности образовательного учреждения с одновременным повышением ответственности за конечный результат;
- проведение анализа и прогнозирования тенденций развития образовательного процесса.

Особое внимание во время проверок уделяется оказанию платных дополнительных образовательных услуг (наличие и виды платных услуг в уставе учреждения; лицензирование при условии итоговой аттестации и выдачи документов об образовании или квалификации; принцип договорных отношений и добровольности).

Анализируются устав и иные локальные акты образовательного учреждения, лицензия на ведение дополнительной образовательной деятельности, договор на оказание платных образовательных услуг, учебный план, дополнительные образовательные программы.

Проведенный анализ уставов и локальных актов образовательных учреждений очень часто выявляет следующие нарушения:

- в уставе не указаны виды реализуемых платных образовательных услуг, хотя в реальности такие услуги оказываются;

- в уставе имеется ссылка на то, что перечень и порядок предоставления платных дополнительных образовательных услуг регламентируется органом управления образовательного учреждения в отдельном локальном акте, который не зарегистрирован в качестве приложения к уставу;

- не указывается о добровольности оказания услуг и индивидуальном порядке заключения договора;

- не предусматривается возможность потребителю заранее получить достоверную информацию об образовательных услугах.

Образовательное учреждение вправе оказывать платные образовательные дополнительные услуги:

- изучение учебных дисциплин сверх часов и сверх программы по дисциплине, предусмотренной учебным планом;

- репетиторство в отношении обучающихся других учреждений;

- подготовка детей к поступлению в образовательное учреждение;

- курсы по изучению языка сверх обязательной программы;

- повышение квалификации и профессиональная переподготовка;

- кружки по кройке и шитью, обучению игре на инструментах и др.;

- студии и секции, театры и концерты, туристические походы и лагеря.

Должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки осуществляют данные проверки.

Также, в проверках могут участвовать эксперты (работники образовательных организаций, научных организаций, органов

государственной власти и т.д.). Квалификация экспертов и список требований к ним подготавливается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.<sup>1</sup>

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения и организации, а также граждане обязаны оказывать содействие должностным лицам органов контроля и надзора в сфере образования в осуществлении ими возложенных на них обязанностей.

- Оказывать содействие должностным лицам органов контроля и надзора в сфере образования обязаны как органы государственной и местной власти, так и граждане.

- Эксперты и лица, проводящие проверку, имеют право:

- - посетить проверяемую образовательную организацию

- - проверить деятельность проверяемой образовательной организации в соответствии с планом проверки

- - запросить документацию, необходимую для проверки

- - осуществить экспертизу документов

- - осуществить экспертизу качества образования, в т.ч. провести тестирование обучающихся.

Ответственность за несоответствующее исполнение обязанностей несут лица, направленные на проведение проверки.

Результаты проверки должны быть оформлены актом в 2 экземплярах, один - для руководителя проверяемой образовательной организации, второй - направляется в Рособрнадзор. На основании акта проверки руководителем Рособрнадзора утверждается отчет о проведении проверки.

Нарушения, выявленные в ходе проверки, устраняются проверяемой образовательной организацией, следуя мерам индивидуального и общего

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе // СПС КонсультантПлюс

характера, которые определяет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Образовательная организация получает предписание, которое подлежит выполнению в установленный срок.

Отчет об исполнении предписаний направляется в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки. Также отчет дополняется копиями документов, доказывающих исполнение предписаний и требований.

Предписание может быть обжаловано в судебном порядке в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Следующим шагом Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки отправляет информацию и материалы о проведенной проверке в органы государственной власти Российской Федерации или в правоохранительные органы Российской Федерации.

Государственный учет результатов контроля и надзора осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования для создания информационно-методического обеспечения контроля и надзора.

Отдельные задачи по организационно-техническому сопровождению Рособрнадзор могут быть возложены на подведомственные государственные организации.

Федеральная служба по надзору и контролю в сфере образования и науки устанавливает порядок взаимодействия федеральной и региональной государственной информационных систем.

## **Глава 2. Характеристика изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования**

### **2.1 Новые полномочия органов управления образованием**

Вступление в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который собой заменил два действовавших образовательных закона (Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Принятие данного закона было, прежде всего, направлено на обеспечение государственных гарантий и реализацию конституционного права граждан на образование, на правовое регулирование отношений в сфере образования в целях обеспечения и защиты интересов личности, общества и государства. Значительный изменения он внес в правовую базу реализации контрольно-надзорных полномочий в сфере образования.

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» было внесено такое новое понятие как «государственная регламентация образовательной деятельности»<sup>1</sup>, а также были добавлены к имеющимся основаниям, установленным статьей 10 Федерального закона № 294-ФЗ, дополнительные основания для проведения внеплановых проверок, внесены дополнения в порядок принятия мер к образовательным организациям и органам самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования, при неисполнении ими в срок или в полном объеме ранее выданного предписания.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII - начало XXI в.). Том 3. Современная Россия: хрестоматия. С. 274-277.

Но введение в действие нового отраслевого закона не остановило совершенствование федерального законодательства, в том числе, по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования. На сегодняшний день в отраслевой закон уже внесены изменения 29 законодательными актами в 33 статьи, в том числе и в статью 93, и работа в части его совершенствования продолжается.

Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 500-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет изменения в процедурах государственного контроля и надзора в сфере образования.

В понятие "федеральный государственный контроль качества образования" было внесено изменение. Также подверглись изменениям и меры, применяемые по результатам проверок в сфере образования. Проверки организуются согласно Федеральному Закону "Об Образовании" и Федеральному закону "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Перечень мер по результатам проверок по федеральному государственному контролю качества образования и федеральному государственному надзору в сфере образования будет разной.

Согласно п. 24 ст. 28 Закона РФ "Об образовании в РФ" лицензирование и государственная аккредитация проводится в отношении:

- высших учебных заведений
- образовательных организаций, реализующих программы аспирантуры и дополнительного профессионального образования
- образовательных организаций, реализующих военные программы

- российских образовательных учреждений и филиалов российских образовательных организаций, расположенных вне территории Российской Федерации<sup>1</sup>

Данные нововведения разрешают конфликты и проблемы, связанные с нормативными коллизиями в части проверок и разделения функций между органами различного уровня власти.

Так же новым является перечень полномочий при проведении проверки содержания и качества образования выпускников иностранных образовательных организаций (при соответствии зарубежных образовательных программ принятым в Российской Федерации стандартам).<sup>2</sup>

Четкое и исчерпывающее процедурно-процессуальное правовое регулирование порядка реализации контрольных функций и полномочий государственных органов отражается в Административных регламентах.

Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования (далее - Регламент) был утвержден Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. Данный документ содержит сроки и очередь административных процедур и действий при исполнении государственной функции Рособнадзора.<sup>3</sup>

Регламенты содержат следующую информацию:

- Перечень нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции;
- Предмет государственного контроля (государственного надзора);

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 2 мая 2012 г. № 370 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования». Российская газета. 2012 № 259.

- Права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (государственного надзора);

- Права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (мероприятия по надзору);

- Результат исполнения государственной функции;

- Порядок информирования об исполнении государственной функции;

- Срок исполнения государственной функции;

- Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;

Порядок и формы контроля над исполнением государственной функции, в том числе:

- порядок контроля над соблюдением и исполнением специалистами Рособнадзора правил Регламента и других нормативных правовых актов

- порядок и сроки проведения плановых и внеплановых проверок качества исполнения государственной функции

- ответственность должностных лиц Рособнадзора за принятые ими меры и действия (бездействие) в ходе исполнения государственной функции

- положения, которые характеризуют требования к порядку и формам контроля над исполнением государственной функции

- досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) Рособнадзора, а также его должностных лиц.

Внедрение административных регламентов позволяет в определенной степени упорядочить множество процедур, из которых складывается контрольная деятельность, рационализировать содержание документов и материалов, связанных с результатами и сроками исполнения государственными органами контрольной функции.

В тоже время на настоящий момент не утверждены документы, дающие право органам государственной власти субъектов Российской

Федерации, получившим полномочия Российской Федерации в сфере образования, исполнять государственную функцию по федеральному государственному надзору в сфере образования и науки, а также государственную функцию по федеральному государственному контролю качества образования.

Согласно п. 1 ч. 6 ст. 7 Федерального закона №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», принятие нормативных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий становится задачей федерального органа исполнительной власти.

Исключительным правом на принятие нормативных правовых актов, указанных в п. 1 ч. 6 ст. 7 Федерального закона №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», обладает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Также, он имеет право утверждать административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственной функции в области переданных полномочий.<sup>1</sup>

В связи с изложенным, обратимся к анализу состояния регламентации процедур государственного контроля (надзора) в сфере образования на уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования. Анализ показал, что только в 43% субъектах Российской Федерации Высшие должностные лица субъекта Российской Федерации (руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) приняли Административные регламенты исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий. Например, Указами Президента Республики Бурятия от 20 сентября 2010 года № 102 утверждены Административный регламент исполнения Министерством образования и науки Республики Бурятия государственной функции по федеральному государственному надзору в области образования

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

и от 16 мая 2011 года № 97 Административный регламент исполнения Министерством образования и науки Республики Бурятия государственной функции по федеральному государственному контролю качества образования. В последний в 2015 году внесены изменения и дополнения в соответствии с изменениями и дополнения, внесенным в федеральное законодательство в части осуществления федерального государственного контроля качества образования. В 2011 году Указом Губернатора Красноярского края № 173-уг утвержден Административный регламент исполнения службой по контролю в области образования Красноярского края государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора.<sup>1</sup> В Иркутской области Административный регламент исполнения государственной функции государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Иркутской области (за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на территории Иркутской области» был утвержден Указом Губернатора Иркутской области от 30 августа 2013 г. № 290-УГ.<sup>2</sup> Указами Губернатора Свердловской области от 30.06.2014 №327 -УГ и №333 -УГ утверждены Административный регламент исполнения Министерством общего и профессионального образования Свердловской области государственной функции по федеральному государственному контролю качества образования и Административный регламент исполнения Министерством общего и профессионального образования Свердловской области государственной функции по

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

<sup>2</sup> Там же.

федеральному государственному надзору в сфере образования соответственно.<sup>1</sup>

На уровне субъектов Российской Федерации органами исполнительной власти, осуществляющими переданные полномочия в сфере образования, в соответствии с требованием федерального законодательства (постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю» регулируются отношения по организации проведения аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), к проведению мероприятий по контролю.

Органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), устанавливается форма заявления об аттестации, перечень видов экспертиз, для проведения которых органу контроля (надзора) требуется привлечение экспертов; критерии аттестации, разрабатывается Порядок проведения квалификационного экзамена, правила формирования и ведения реестра аттестованных экспертов, а также положение об аттестационной комиссии и определяется её состав.<sup>2</sup>

Анализ нормативно-правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, показал, что нормативные документы по регулированию процедуры аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), к

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю». Собрание законодательства РФ. 2014. № 29. ст. 4142.

проведению мероприятий по контролю разработаны и приняты 90% соответствующих органов.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что на сегодняшний день действует большое количество нормативных правовых актов, как законов, так и подзаконных, на федеральном и региональном уровнях, составляющих правовую основу государственного контроля, в том числе государственного контроля (надзора) в сфере образования. С одной стороны, такое количество действующих нормативных правовых актов свидетельствует об урегулированности в основном отношений при осуществлении контрольной деятельности в сфере образования.

С другой стороны, данный правовой массив отличается неупорядоченностью и неунифицированностью, что приводит к усложнению правоприменительной деятельности. В целях устранения указанных недостатков возникает необходимость систематизации норм о государственном контроле и в первую очередь выработка единого подхода к содержанию нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля.

## **2.2 Особенности экспертизы и лицензирования**

Лицензированию подлежит любая образовательная деятельность.

Лицензирование образовательных учреждений – «процедура, включающая проведение экспертизы, принятие решения, оформление и выдачу учреждению профессионального образования лицензии на право ведения образовательной деятельности по зафиксированным в лицензии направлениям (специальностям), уровням профессионального образования, а также дополнительного образования взрослых. Целями лицензирования являются обеспечение и защита прав граждан Российской Федерации на

получение профессионального образования, создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития учреждений профессионального образования различных организационно-правовых форм».<sup>1</sup>

Важно отметить, что согласно п.8 ст. 33 Закона РФ "Об образовании", либо федеральный орган исполнительной власти либо орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладают правом создания комиссии по лицензированию образовательной организацией. При этом исключаются схожие полномочия органа местного самоуправления и муниципального органа управления образованием.<sup>2</sup>

К лицам, входящим в состав экспертной комиссии, предъявляются определенные требования. Эксперты должны пройти соответствующую подготовку, установленную Министерством образования и науки РФ.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по результатам аккредитационной экспертизы, которая основана на принципах объективности ее проведения и ответственности экспертов за качество ее проведения.<sup>3</sup>

Помимо содержания и предмета экспертизы важным является уровень и направленность образовательных программ.<sup>4</sup>

В п. 12 ст. 33 Закона РФ "Об образовании в РФ" были внесены изменения, касающиеся содержания лицензии образовательной организации. Лицензия представляет собой "паспорт" организации, в котором указывается:

- наименования и фактический адрес образовательной организации; перечень, уровень и направленность образовательных программ, сроки их усвоения

---

<sup>1</sup> Бим-Бад Б.М. Педагогический энциклопедический словарь. — М., 2002. С. 133-134

<sup>2</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

- наименование и фактический адрес филиалов образовательной организации; перечень, уровень и направленность образовательных программ, сроки их усвоения

- срок действия лицензии, максимальная численность обучающихся

Так, в лицензии указываются филиалы образовательной организации.

Таким образом, в лицензии указываются филиалы образовательного учреждения.

Все изменения являются логичным ответом на просьбы о "самостоятельном" лицензировании филиалов образовательных организаций, выдачи им лицензий. Филиал является частью структуры образовательной организации, таким образом, не может быть самостоятельным и работать в отрыве от действующего законодательства. Его можно сравнить с кафедрой или факультетом вуза.

Также филиалы вузов не имеют права на самостоятельное прохождение лицензирования. В ходе экспертной проверки показатели деятельности филиалов учитываются при государственной аккредитации высшего учебного заведения.<sup>1</sup>

Отсюда следует, что филиал будет проходить лицензирование как часть инспектируемой образовательной организации, и затем будет включен в лицензию.

Учредитель становится заинтересованным в эффективности деятельности филиала и соответствия его работы нормативам и показателям. В случае успешных результатов экспертизы, образовательная организация получит единую лицензию на ведение образовательной деятельности.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

## **2.3 Контроль над образовательной деятельностью**

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, являясь исполнительным органом Российской Федерации, осуществляет контроль над образовательной деятельностью образовательных организаций. Согласно изменениям, отраженным в п. 14 ст. 33 Закона РФ "Об образовании в РФ", предмет надзора данного органа был расширен. Сюда был включен надзор над исполнением образовательными организациями законодательства Российской Федерации.

В случае несоблюдения законодательства, образовательному учреждению выдается предписание. При этом действие лицензии может быть приостановлено, в случае, если предписание не было выполнено в установленный срок. Здесь обязательным является указание срока устранения выявленного нарушения.

Если же нарушение не будет устранено, лицензия образовательной организации будет аннулирована. Здесь важно отметить, что технически аннулирование лицензии является признанием утраты ею юридической силы. А изъятие лицензии является временным формальным лишением образовательной организации данного документа.

При аннулировании лицензии разработан механизм защиты прав образовательной организации. Образовательная организация вправе обжаловать решение об аннулировании лицензии в суде. При этом ответчиком будет орган, принявший решение об аннулировании лицензии - либо федеральный орган власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования, либо орган исполнительной власти субъекта

Российской Федерации, который осуществляет управление в сфере образования.<sup>1</sup>

Образовательные организации и содержание документов об их государственной аккредитации указаны в п. 17 ст. 33 Закона РФ "Об образовании в РФ".<sup>2</sup>

Государственный статус, реализуемые программы, содержание и качество подготовки обучающихся, соответствующие государственным образовательным стандартам, подтверждаются свидетельством образовательной организации. Данное свидетельство дает право выдавать документы о соответствующей квалификации лицам, успешно завершившим обучение.

Для дошкольного образовательного учреждения данное свидетельство - подтверждение его государственного статуса, его уровня и направленности реализуемых программ.

Согласно закону, свидетельство о государственной организации выдается сроком на пять лет.

Аттестация была исключена из процесса государственной аккредитации образовательной организации посредством изъятия норм, регламентирующих данную процедуру из Закона "Об образовании в РФ" (ст. 19 - 22).

На протяжении долгого времени аттестация являлась отдельной процедурой при проверке качества деятельности образовательной организации. Как процедура, аттестация обладала излишней содержательной частью, некоторые элементы которой затрагивали государственную аккредитацию. В ходе государственной аттестации устанавливались тип и вид учебного заведения, а это является первым пунктом процесса аккредитации. Так, аттестация была упразднена.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

<sup>2</sup> Там же.

Экспертиза соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательной организации в соответствии с государственными образовательными стандартами является элементом государственной аккредитации. Экспертиза так же рассматривает показатели деятельности образовательной организации, которые, в свою очередь, определяют вид данной организации.<sup>1</sup>

Перечень необходимых показателей образовательного учреждения (в том числе филиалов) определяется Министерством образования и науки РФ.

Экспертиза проводится комиссией по государственной аккредитации. Научная организация проверяется на соответствие содержания и подготовки выпускников образовательной организации требованиям государственных образовательных стандартов. Комиссию создает Федеральная служба по контролю и надзору в сфере образования и науки, либо орган управления в сфере образования исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Министерство образования и науки Российской Федерации устанавливает порядок прохождения специальной подготовки экспертами, входящими в комиссию.

Оценка качества образовательной организации носит государственно - общественный характер. Представители органов исполнительной власти, образовательных и научных организаций, общественных организаций, обучающихся и объединений работодателей привлекаются к процессу государственной аккредитации.

Процедуру государственной аккредитации может пройти новосозданная образовательная организация не ранее чем на стадии итоговой аттестации обучающихся. Их первый выпуск и освоение образовательных программ соответственно нормативному сроку обучения влечет на результат проверки.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

Государственная аккредитация образовательных учреждений начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования может проводиться поэтапно по ступеням образования - начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование.

На основании экспертизы соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательной организации образовательным стандартам проводится государственная аккредитация ранее аккредитованных образовательных организаций.

Государственная аккредитация проводится не реже одного раза в пять лет.

Заключение экспертной комиссии - важное звено государственной аккредитации. На основании выводов данного документа, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки имеет право отказать образовательной организации в государственной аккредитации (полностью, либо по отдельным программам).

## **2.4 Правовые последствия образовательных нарушений**

- В пункте 23 ст. 33 Закона РФ "Об образовании" установлена возможность приостановления выданного свидетельства или лишения образовательной организации государственной аккредитации. Основанием может послужить:

- - предписание об устранении несоответствия содержания и качества образования требованиям государственным образовательным стандартам не было выполнено

- - предписание об устранении нарушения установленных показателей деятельности образовательной организации, которые необходимы для определения вида и категории организации, не было выполнено

- образовательная организация нарушила законодательство Российской Федерации в области образования. Это повлекло за собой неправомерную выдачу документов государственного образца

- аннулирование лицензии.

Обжалование соответствующих решений уполномоченных органов получило важное дополнение. Согласно п. 23.1 Закона РФ "Об образовании", образовательная организация может оспорить в суде решение о лишении ее государственной аккредитации или отказ в ее выдачи. Правило о повторном прохождении государственной аккредитации было так же закреплено в законе. Образовательная организация имеет право подать заявление о повторной государственной аккредитации не ранее чем через один год после отказа или лишения ее государственной аккредитации. Это заявление должно быть согласовано с учредителем образовательной организации.

В составе юридического лица проходят процесс государственной аккредитации и филиалы образовательной организации. Проводится экспертиза, в ходе которой устанавливается соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Показатели деятельности филиалов будут учтены при государственной аккредитации инспектируемых образовательных организаций.<sup>1</sup>

## **2.5 Контроль качества образования**

Качество образования представляет собой комплексную характеристику научной деятельности и подготовки обучающихся. Это показатели, выражающие степень соответствия обучения федеральным

---

<sup>1</sup> Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 18 июня 2016.)

государственным стандартам и потребностям физических лиц, в чьих интересах осуществляется просветительская деятельность. Качество профессионального образования также определяется степенью достижения планируемых результатов тематической программы. Их оценивают, сопоставляют и анализируют.

Мониторинг образования является внутренней частью системы по оценке его качества. Он служит информационным обеспечением по надзору за текущей деятельностью. Собственно, мониторингом является комплексное аналитическое отслеживание всех процессов, которые определяют количественно-качественные изменения особенностей образовательной деятельности. Его результат – вывод о том, насколько достижения, их условия соответствуют требованиям, зафиксированным в нормативной документации и локальных актах государственной системы.

В оценку качества образования входит проверка выполнения санитарно-гигиенических норм образовательного процесса школы, организация питания, а также реализации мер по обеспечению техники безопасности обучающихся. Для всестороннего изучения и анализа состояния просветительской деятельности, её итогов и условий применяются методы экспертиз.

К внутренней оценке относятся процедуры, организованные и проводимые самой школой, как правило, силами администрации, педагогов, учащихся, а также с привлечением родителей и общественности. Полученные показатели используют для разработки оперативных решений, которые лежат в основе школьного планирования. Примеры такого вида оценки, которые в обязательном порядке потребуются для аналитики, определяющей качество образования в школе, – самооценка субъектов образовательного процесса, сбор статистических данных, школьный мониторинг, оценка учебных предметных программ и опросы родителей.

Цель мониторинга – это сбор, обобщение и анализ собранной информации относительно состояния системы образования школы. Контроль качества учёбы базируется на этих данных. Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

1. Должен быть сформирован механизм точного сбора, обработки и сохранения информации о качестве образования.

2. Налажена координация деятельности всех задействованных участников мониторинга.

3. Своевременно выявлены и зафиксированы точки роста динамики результатов учебного процесса.

4. Должны быть обнаружены существенно действующие на качество образования факторы и приняты меры по уменьшению действия и устранению возможных отрицательных последствий тех из них, которые не несут положительной динамики.

5. Вовлечение программно-методических, материально-технических, кадровых, информационно-технических, организационных и других баз, улучшающих качество образования.

6. Определение направления в соответствии с результатами образовательной деятельности школьной программы за предыдущий учебный год, в состыковке с проблемами и поставленными задачами на текущий период.

7. Многие учёные связывают начало двадцать первого века с наступлением эпохи инноваций. Они несут важнейшие преобразования в образовательную сферу, которая кажется, способна коренным образом изменить наши представления о её роли в современном обществе. Основой таких инноваций является развитие нестандартных подходов к процессу обучения с использованием в нём современных технологий, которые в значительной степени улучшат образование в России.

8. Роль просветительского процесса на современном этапе развития нашей страны определяется во взаимодействии его с поставленными задачами перехода к демократически-правовому государству, а также для исключения опасности отставания державы от мировых тенденций в сфере экономического и общественного развития. Именно современное образование связано с ростом влияния качества человеческого и интеллектуального капитала на общественное развитие, со всем процессом накопления и преемственной передачи знаний. Потому современным и будущим поколениям и необходима эффективная динамичная система обучения, основанная на инновационных технологиях.

Главной задачей российской образовательной политики является обеспечение современного качества обучения на основе сохранения его фундаментальности. Важным является и соответствие актуальным и перспективным потребностям общества, личности и государства. В условиях индивидуализации обучения современное образование в России должно быть непрерывным. Такое требование обуславливается потребностью человека в необходимости постоянного пополнения собственных знаний в течение профессиональной деятельности и прогресса науки и техники. Цели и принципы, определяющие современное образование, должны быть ориентированы на подготовку учащихся к полноценному и эффективному соучастию в общественной и профессиональной областях в текущих условиях рыночных отношений.

Контроль и мониторинг качества образования позволяют своевременно модернизировать систему российского просветительского процесса. Это является закладкой фундамента на этапе построения здания экономически и политически эффективного правового государства. Речь идёт не столько о контроле за знаниями, умениями и навыками обучающихся, сколько о качестве самой системы и методах преподавания.

На современном этапе повышение качества образования – это внесение глобальных изменений в цели и содержание программ, которые будут ориентировать обучаемых на выработку новой модели подготовки людей к жизни и к профессиональной деятельности. Необходимо формирование у них совершенно новых личных качеств и навыков. Всё это диктуется также и новыми требованиями, предъявляемыми современным специалистами.

Модернизация системы образования и внедрение в процесс обучения информационных и коммуникационных технологий открывают новый взгляд на качество профессиональных знаний. Делая обучение открытым, мы кардинально меняем его свойства. Они делают акцент на более свободном планировании обучающего процесса, выборе времени и темпа, места, переходе из принципа «образование на всю жизнь» к новому концептуальному понятию «знания через всю жизнь».

На сегодняшний день уже в большинстве стран уделяют повышенное внимание таким проблемам, как эффективность обучения. Обращают внимание и на контроль качества образования. Для этого учёные объединяют свои усилия для разработки технологий и инструментария, методологий и сравнительных исследований эффективности и качества процесса. Этим самым они создают систему мониторинга для оценки качества учебной деятельности в мировом масштабе.

Нынешняя система формирует обновлённую модель подготовки специалистов. Оценка качества образования вывела её на новый уровень, когда требуется учитывать не столько квалификационную модель специалиста, сколько его компетентность. Осведомлённого в своей сфере профессионала отличают не только знания, умения, навыки, опыт, но и способность реализовывать их, воплощать в жизнь, действовать, творить и создавать.

Законодательные проблемы не обошли вниманием и вопросы порядка осуществления контрольной деятельности соответствующих органов,

применяемых ими методов воздействия на деятельность образовательных учреждений. Совершенно по-иному "взглянул" законодатель на государственный контроль - ст. 38 Закона РФ "Об образовании", название и содержательная "нагрузка" которой значительно изменилась.

По сравнению с прежним названием статьи "Государственный контроль над качеством образования в аккредитованных образовательных учреждениях", действующее ее наименование достаточно полно "охватывает" подконтрольных субъектов. Статья именуется "Государственный контроль качества образования".

Теперь независимо от наличия (или отсутствия) у образовательного учреждения государственной аккредитации, т.е. статуса аккредитованного (признанного государством), контролю подлежат все образовательные учреждения, реализующие образовательные программы соответствующего уровня и направленности.

Нововведения касаются порядка контроля над образовательной деятельностью высшего учебного заведения. Уточнены подконтрольные субъекты: высшее учебное заведение, образовательное учреждение дополнительного профессионального образования, научная организация.

Государственный контроль качества образования осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. Контроль в отношении высших учебных заведений проводится с привлечением органа исполнительной власти субъекта, на территории которого расположены такие образовательные учреждения или такая научная организация.

Особенность заключается в том, что устанавливаются формы контрольной деятельности. Государственный контроль, как и прежде, будет осуществляться по результатам государственной (итоговой) аттестации выпускников аккредитованных образовательных учреждений (т.е. в форме государственной аккредитации), а также в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и

направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательных учреждениях или научных организациях и их филиалах (тем самым устанавливается важный элемент - контроль качества образовательной деятельности).

При этом установлены периодичность проведения проверки - не более одного раза в два года.

Расширены основания, по которым может быть проведена соответствующая проверка. К ним отнесены обращения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан.

Основанием для принятия решения о проведении проверки являются:

- решение общего собрания родителей (законных представителей) обучающихся, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образовательное учреждение, - в отношении образовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы, или образовательного учреждения дополнительного образования детей;

- решение общего собрания обучающихся, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образовательное учреждение, представление органа службы занятости населения - в отношении образовательного учреждения, реализующего профессиональные образовательные программы.

Средством "реагирования" на нарушения и несоответствие содержания качества образования является предписание Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки об устранении такого несоответствия. При этом основанием для вынесения предписания в отношении высшего учебного заведения является несоответствие качества подготовки обучающихся и выпускников соответствующего учреждения.

Закреплен порядок рассмотрения вопроса Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки или исполнительного органа субъекта о направлении либо в отказе в направлении предписания. Решение сообщается заявителям в месячный срок. Отказ в направлении такого предписания может быть оспорен в суде.

Законодатель расширяет сферу частного регулирования отношений по получению образования в негосударственных образовательных учреждениях. Взаимоотношения обучающегося и образовательного учреждения строятся на основе договора. Соответственно, к формулированию его условий в большей степени применяются нормы гражданского законодательства, определяющие предоставление образования как "образовательную" услугу. В этом "ключе" построены изменения п. 3 ст. 46 Закона РФ "Об образовании", предлагающей регулировать договором в качестве дополнительных условий гарантии и ответственность образовательного учреждения в случае приостановления действия или аннулирования лицензии, либо лишения образовательного учреждения государственной аккредитации, либо прекращения деятельности образовательного учреждения.

Изменения претерпели вопросы возмещения затрат государства, связанных с некачественным образованием. Учитывая, что государство является заказчиком конкретных специалистов, обучение которых производится за счет бюджетных средств, то расходы по их переподготовке могут быть возложены только на государственное или муниципальное образовательное учреждение.

Государство в лице уполномоченных государственных органов управления образованием в случае некачественной подготовки выпускников государственным или муниципальным образовательным учреждением вправе предъявить данному образовательному учреждению иск по возмещению дополнительных затрат на переподготовку этих выпускников в других образовательных учреждениях (п. 1 ст. 49 Закона РФ "Об образовании").

В отличие от предыдущей редакции, правило данной нормы носит корректирующий характер, уточняющий круг потенциальных организаций, обязанных компенсировать убытки государства в данной ситуации.

Кроме того, в п. 2 ст. 49 Закона РФ "Об образовании" установлены правовые фактические основания для предъявления соответствующего иска: приостановление действия государственной аккредитации образовательного учреждения или лишение его государственной аккредитации.

Кроме того, в случае прекращения деятельности или лишения лицензии учредитель образовательного учреждения среднего или высшего профессионального образования обязан обеспечить перевод студентов в другое образовательное учреждение. Эта достаточно важная и объективно необходимая норма, гарантирующая право на образование, закреплена в п. 17 ст. 50 Закона РФ "Об образовании".

Для реализации данной нормы необходима разработка порядка и условий перевода Министерством образования и науки РФ.

## **2.6 Общественный контроль в сфере образования**

В настоящее время всё более актуальной становится тема общественного управления: общественная палата, общественные советы, общественная приёмная, большое Правительство.

Одной из активно критикуемых отраслей в нашей стране является образование. И в то же время образование является и наиболее закрытой сферой. Введенные сверху школьные советы, управляющие советы и др. в силу определённых обстоятельств не справляются со своей ролью и превратились в большинстве учебных заведений в очередную формальность.

В этих условиях назрела необходимость введения подлинного народного контроля в образовании, когда сами родители как потребители,

заказчики образовательных услуг, предоставляемых образовательным учреждением, будут контролировать их качество, в том числе участвовать в формировании государственного (муниципального) задания образовательному учреждению.

Представьте себе, что вы строите дом. Если вы не будете контролировать строительство, то неизвестно что вам построят и куда пойдут ваши денежки. Так и с обучением наших детей. В рамках действующей системы народный контроль можно осуществлять через:

1. Совет школы (управляющий, попечительский, наблюдательный): через членов совета, участвующих в составе различных комиссий по формированию и распределению бюджета, в решении общешкольных вопросов в рамках предоставленных полномочий.

2. Родительский комитет (общешкольный, классный) и родительское собрание (общешкольное, классное): через участие в различных временных и постоянных комиссиях по обеспечению условий обучения и воспитания, в т.ч. организацию питания, обеспечение учебным и другим оборудованием, учебниками и учебными пособиями, использование благотворительных средств и фондов, через отчеты администрации, организацию дней открытых дверей и т.д.

3. Договоры о платных и других услугах, оказываемых школой или оказываемых школе: требование качественного и полного исполнения договора.

4. Публичный отчет образовательного учреждения (публикуется на сайте школы ежегодно не позднее 1 августа) — отчет администрации школы о работе педколлектива: как источник официальной информации и оценки эффективности работы образовательного учреждения.

5. Муниципальное задание школе и ежегодный отчет о его исполнении по установленной форме: как источник официальной информации и оценки эффективности, предъявления претензий.

6.Электронный классный журнал: контроль содержания обучения, объема домашних заданий обучающимся.

7.Электронный дневник: работа учителя с учеником, контроль ЗУН обучающихся.

8. Электронная приемная (на сайте школы): участники образовательного процесса могут в любое время обратиться к администрации школы и получить ответ в установленном порядке.

9.Информационный стенд: на нем можно ознакомиться с учредительными и другими нормативными документами школы – уставом, лицензией, свидетельством о регистрации и аккредитации, другими локальными актами и сравнить с состоянием работы школы и как основание для предъявления претензий.

10.Школьный сайт: здесь можно проверить наличие и содержание Программы развития, образовательной программы, перечень используемых учебников и учебных пособий, план учебно-воспитательной работы на учебный год, в т.ч. результаты работы школы (ГИА и ЕГЭ, участие школы в программах и проектах, конкурсах, олимпиадах, спортивных мероприятия и т.д..), а также многое другое из жизни школы.

В случае выявления недостатков – необходимо попытаться решить проблему через систему управления учреждением. Если этого не удаётся, то можно обратиться к Учредителю и далее по инстанциям, в т.ч. в прокуратуру и суд.

Итак, чтобы школу сделать открытой, нужно научиться пользоваться предоставленными правами, быть лично ответственным за происходящие в школе процессы и тогда всё получится.

## **Заключение**

Последние изменения в образовательное законодательство призваны решить ряд принципиальных вопросов, связанных с необходимостью устранить нормативные коллизии, оптимизировать структуру и функции уполномоченных органов в области управления образованием. Общим итогом законотворческой деятельности является упорядочение многих механизмов, определение процедурных вопросов, устранение некоторых технических противоречий.

В рамках проведенного исследования автором:

- выявлены понятия, содержание, сущность и виды государственного контроля (надзора), в том числе и государственного контроля (надзор) в сфере образования;

- раскрыты понятия и содержание предмета правового регулирования отношений при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования;

- охарактеризованы основные направления развития законодательства государственного контроля (надзора) в сфере образования Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования является частью государственной регламентации образовательной деятельности и включает в себя федеральный государственный надзор в сфере образования и федеральный государственный контроль качества образования. В свою очередь, государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется в рамках нормативного правового поля, регулирующего отношения по осуществлению государственного контроля (надзора) во всей Российской Федерации по всем отраслям экономической деятельности, за исключением тех, которые регулируются другими нормативными правовыми актами.

В течение последних нескольких лет была проделана большая работа в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности, с момента принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» удалось решить сложные проблемы в этой сфере. Однако дальнейшее продвижение в части улучшения ситуации в сфере осуществления государственного контроля и надзора должно быть связано с более радикальным изменением законодательной базы.

Совершенствование законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности должно способствовать:

- достижению высокого уровня защищенности прав и законных интересов граждан, коммерческих и некоммерческих организаций, государства от различных угроз, в том числе возникающих в сфере экономики;

- снижению рисков, связанных с открытием и ведением бизнеса, повышению интенсивной привлекательности Российской Федерации;

- повышению эффективности системы государственного управления в целом.

Для решения поставленных задач Минэкономразвития разработан и внесен на рассмотрение в парламент проект Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», который является логическим продолжением Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 гг., разработанной министерством по поручению Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г.

Концепция, на базе которой подготовлен проект федерального закона, предусматривает кардинальное изменение реализации контрольно-надзорной функции государства в предпринимательской сфере.

В основу совершенствования государственного контроля согласно концепции положен основной принцип, сформулированный ОЭСР, - риск-ориентированный подход назначения мероприятий по государственному контролю.

В рамках реализации основных позиций законопроекта о государственном и муниципальном контроле осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования необходимо выстраивать на основе риск-ориентированного подхода, который требует соответствующего правового регулирования.

Осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода предполагает переход от планирования контрольно-надзорных мероприятий на основе установленных нормативов периодичности к планированию контрольно-надзорных мероприятий на основе определения объектов контроля в зависимости от возможной вероятности наступления общественно значимых негативных последствий ведения образовательной деятельности данным объектом.

Такой подход означает переориентацию с исполнительской логики (число проверок, количество выявленных нарушений) на логику общественного потребителя (минимизация вероятности наступления общественно значимых негативных последствий). Также он предполагает получение организациями, осуществляющими образовательную деятельность, возможности добровольного декларирования соответствия деятельности установленным обязательным требованиям в сфере образования, что позволяет снизить нагрузку на организации,

осуществляющие образовательную деятельность, при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования.

В тоже время необходимо изменить отношение органов государственного и муниципального контроля (надзора) к оценке эффективности своей деятельности: с позиции оценки не только количества выявленных нарушений и назначенных штрафов, но и результатов профилактических мероприятий.

С этой целью принято правительством Российской Федерации Распоряжение от 17 мая 2016 года № 934-р «Об основных направлениях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности».

Подписанным распоряжением утверждены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Основными направлениями предусмотрена реализация пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки, а также апробация базовой модели определения показателей её результативности и эффективности.

Таким образом, правовое регулирование государственного контроля (надзора) в сфере образования обеспечивается системой мероприятий, разработанных и принятых Правительством Российской Федерации во исполнении задач, поставленных Президентом Российской Федерации по снижению административного давления на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов, оптимизации контрольно-надзорной деятельности в целом и освобождению от проверок добросовестных предпринимателей, не допускающих нарушения соответствующих правил, нормативов и стандартов.