**Государственный контроль и надзор в сфере образования**

Содержание

Введение

# Глава 1. Государственное регулирование образования в Российской Федерации

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

# 1.2 Правила контроля и надзора в сфере образования

# 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

# 2.2 Особенности экспертизы и лицензирования

# 2.3 Контроль над образовательной деятельностью

# 2.4 Правовые последствия образовательных нарушений

# 2.5 Контроль качества образования

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

Актуальность темы исследования. Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Содержание образования является одним из факторов экономического и социального прогресса общества и должно быть ориентировано на: обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации; развитие общества; укрепление, совершенствование правового государства. Своим содержанием образование должно обеспечивать: адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества; формирование у обучающегося адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения) картины мира; интеграцию личности в национальную и мировую культуру; формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества; воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества.

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

Образование сегодня является одним из приоритетных направлений в реформировании социально ориентированных сегментов государственной (публичной) деятельности. "Вектор" этих процессов направлен на оптимизацию общественных отношений, реализующих основные элементы общественно-управленческих механизмов обеспечения эффективной деятельности образовательных учреждений.

Основой соответствующих преобразований служат элементы построения государственной системы контроля и надзора в сфере образования. Нормативную основу преобразований представляет Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. N 56-ФЗ, которым вносятся изменения и дополнения в действующее образовательное законодательство (Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании"[[1]](#footnote-1) и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"[[2]](#footnote-2)), в части компонентов (процедур) оценки и контроля качества образования.

# Целью настоящего исследования является системный анализ и изучение 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.

В ходе подготовки и написании данной курсовой работы были использованы Федеральные законы, постановления Правительства РФ, учебные пособия по «Административному праву», а также научные статьи из юридических журналов.

# Глава 1. Государственное регулирование образования в Российской Федерации

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

Государственное управление в области образования осуществляют Министерство образования и науки Российской Федерации и находящиеся в его ведении Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию.

В субъектах Российской Федерации создаются органы управления образованием.

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений[[3]](#footnote-3).

К основным функциям Министерства образования и науки Российской Федерации относится принятие нормативных правовых актов в области образования и науки. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки[[4]](#footnote-4).

Основными функциями Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки является осуществление надзора и контроля за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической деятельности, аттестации научных и научно-педагогических кадров. Федеральная служба осуществляет надзор за качеством образования в образовательных учреждениях и подготовки выпускников образовательных учреждений по завершении каждого уровня образования; за деятельностью советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), а также ученых (научно-технических) советов образовательных учреждений, научных учреждений и организаций по вопросам присвоения ученых званий.

Федеральная служба осуществляет лицензирование и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования)[[5]](#footnote-5). Она также осуществляет проверку деятельности образовательных учреждений и научных организаций.

К функциям Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки относится организация государственной аттестации научных работников, т.е. оценки квалификации научных работников, присвоения им ученых степеней и ученых званий. Во исполнение этой функции Федеральная служба осуществляет организационное и техническое обеспечение работы Высшей аттестационной комиссии, а также рассматривает вопросы присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, присуждения ученых степеней доктора и кандидата наук и выдает соответствующие аттестаты и дипломы установленного образца, а также рассматривает вопросы лишения (восстановления) указанных ученых званий и степеней. Федеральная служба также выдает разрешения на создание советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), устанавливает их компетенцию и определяет перечни научных специальностей, по которым им предоставляется право приема к защите диссертаций.

Федеральная служба подтверждает, признает и устанавливает эквивалентность документов об образовании, ученых степенях и званиях, полученных за рубежом и в Российской Федерации, и выдает соответствующие документы.

# 1.2 Правила контроля и надзора в сфере образования

Помимо представителей налоговой или трудовой инспекций, милиции, санэпиднадзора и других ведомств, контролирующих всех предпринимателей, к бизнесмену, деятельность которого связана с образованием, могут прийти проверяющие из службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Правила подобных проверок утверждены постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. N 116. В дополнение Рособрнадзор выпустил методические рекомендации по проведению камеральных (письмо от 4 июля 2008 г. N 01-298/09-1) и выездных проверок (письмо от 4 июня 2008 г. N 01-251/09-01). В приложениях к названым письмам приводятся бланки всех документов, которые оформляются в ходе контроля (приказ, уведомление, заявка, план-задание, предписание и др.)[[6]](#footnote-6).

Проверка в области образования - это комплекс мероприятий по установлению соответствия законодательству РФ в области образования деятельности проверяемых организаций и издаваемых ими правовых актов[[7]](#footnote-7). Исходя из этого в ходе проверки[[8]](#footnote-8):

- устанавливается соответствие нормативных правовых и локальных актов проверяемого учреждения обязательным для исполнения требованиям законодательства РФ в области образования;

- определяется соответствие деятельности учреждения и его обособленных структурных подразделений обязательным для исполнения требованиям;

- выявляются нарушения и недостатки в деятельности организации, в том числе причины нарушения законодательства РФ в области образования;

- вырабатываются предложения по принятию мер по устранению выявленных нарушений.

Порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования устанавливают Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования (утв. постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116) (с изменениями от 4 февраля 2008 г.).

Контроль и надзор в сфере образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими контроль и надзор в сфере образования (далее - уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации), в пределах компетенции, установленной Законом Российской Федерации "Об образовании" и Федеральным законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежегодно представляют в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки информацию о своей деятельности по осуществлению контроля и надзора в сфере образования по форме, устанавливаемой этой Службой.

В целях осуществления надзора Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки вправе инспектировать органы управления образованием и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном вышеуказанными Правилами.

Контроль и надзор в сфере образования осуществляются путем[[9]](#footnote-9):

а) проведения выездных (инспекционных) и камеральных проверок, включающих в себя рассмотрение документов, экспертизу качества образования, проведение при необходимости тестирования обучающихся и воспитанников образовательных организаций;

б) анализа причин возникновения нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, организации и ведения мониторинга исполнения законодательства Российской Федерации в области образования;

в) воздействия на нарушителей законодательства Российской Федерации в области образования.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводят выездные (инспекционные) и камеральные проверки (далее - проверки).

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет инструктивно-методическое обеспечение проведения проверок.

Выездные (инспекционные) проверки проводятся на основании решения Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) по месту нахождения и (или) ведения деятельности проверяемой образовательной организации или органа управления образованием.

Камеральные проверки проводятся Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации) путем изучения документов и сведений, представленных проверяемыми образовательными организациями, органами управления образованием и другими лицами.

Камеральная проверка назначается руководителем (заместителем руководителя) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации).

Проверки могут быть плановыми и внеплановыми.

Плановые проверки проводятся в соответствии с графиком проверок Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации). Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации проводят плановые проверки в отношении образовательной организации или органа управления образованием не чаще одного раза в 2 года.

Внеплановые проверки проводятся в случае поступления в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) обращений физических или юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов, получения иной информации, подтверждаемой документами и другими доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений, а также для проверки исполнения предписаний.

Проверки осуществляются должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) в пределах их компетенции.

К проверкам могут привлекаться эксперты из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также из числа специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования, прошедших квалификационные испытания. Требования к уровню квалификации привлекаемых к проверкам экспертов разрабатываются и утверждаются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

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.

Лица, уполномоченные на проведение проверки распорядительным документом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации), имеют право[[10]](#footnote-10):

посещать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при предъявлении служебного удостоверения (иного документа, подтверждающего их полномочия) проверяемую образовательную организацию или орган управления образованием;

проверять деятельность образовательной организации или органа управления образованием в соответствии с утвержденным планом проверки либо на основании информации о возможных нарушениях, изложенной в обращениях граждан, юридических лиц или поступившей из иных источников;

запрашивать материалы и документы, необходимые для проведения проверок;

осуществлять экспертизу документов;

осуществлять экспертизу качества образования, проводить тестирование обучающихся и воспитанников образовательных организаций.

Лица, уполномоченные на проведение проверки распорядительным документом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации), в случае ненадлежащего исполнения возложенных на них обязанностей несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Результаты проверки оформляются актом в 2 экземплярах, один из которых вручается руководителю проверяемой образовательной организации или органа управления образованием. Форма акта устанавливается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Руководитель (его заместитель) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) утверждает отчет о проведении проверки, составленный на основании акта проверки.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) определяет меры индивидуального и общего характера, направленные на устранение выявленных в ходе проведения проверки нарушений, в том числе выдает образовательной организации или органу управления образованием, допустившим нарушения, предписания в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования.

Предписание направляется в образовательную организацию либо орган управления образованием и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации в области образования, - учредителю образовательной организации.

Предписание подлежит выполнению в установленный в нем срок. Отчет о результатах исполнения предписания представляется в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации). К отчету прилагаются копии документов, подтверждающих исполнение указанных в предписании требований.

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

Информация о нарушении законодательства Российской Федерации в области образования и материалы проверки направляются по решению Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) в органы государственной власти Российской Федерации или в правоохранительные органы Российской Федерации.

Для информационно-методического обеспечения контроля и надзора в сфере образования Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) осуществляет государственный учет результатов контроля и надзора в установленной сфере деятельности, в том числе создает и эксплуатирует федеральную (региональную) государственную информационную систему в области контроля и надзора в сфере образования.

Выполнение отдельных задач по организационно-техническому сопровождению федеральной (региональной) государственной информационной системы Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) может возлагать на подведомственные государственные организации.

Порядок взаимодействия федеральной и региональных государственных информационных систем по контролю и надзору в сфере образования устанавливается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

# 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

В изменениях к законодательству получили достаточно четкое разграничение полномочия Российской Федерации в лице федеральных органов управления образованием. В соответствии с п. 24 ст. 28 Закона РФ "Об образовании" исключительно к ведению Российской Федерации относятся лицензирование и государственная аккредитация[[11]](#footnote-11):

высших учебных заведений по всем реализуемым ими образовательным программам;

научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные компоненты государственных образовательных стандартов;

образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы;

федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

расположенных за пределами территории Российской Федерации российских образовательных учреждений и филиалов российских образовательных учреждений по всем реализуемым ими образовательным программам.

Такие нововведения создают "базу" для развития институциональной основы деятельности органов соответствующей компетенции, кроме того, разрешают давно возникавшие проблемы, связанные с нормативными коллизиями порядка осуществления контрольных функций и разделения полномочий между органами различного уровня власти[[12]](#footnote-12).

Новыми в сфере государственной политики и федеральной компетенции являются полномочия по проведению экспертизы содержания и качества подготовки выпускников иностранных образовательных учреждений в случае реализации образовательных программ, соответствующих требованиям установленных в Российской Федерации государственных образовательных стандартов (п. 25 ст. 28 Закона РФ "Об образовании").

# 2.2 Особенности экспертизы и лицензирования

Как и ранее, образовательная деятельность подлежит лицензированию. Процедура лицензирования связывается с необходимостью прохождения специальной экспертизы деятельности образовательного учреждения. Между тем законом уточняется, что правом создания экспертной комиссии обладает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования, или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования (п. 8 ст. 33 Закона РФ "Об образовании"). При этом исключены соответствующие полномочия органа местного самоуправления и (или) местного (муниципального) органа управления образованием.

Кроме того, в Федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" устранена коллизия нормы подп. 6 п. 3 ст. 24 Закона, определяющей полномочия по лицензированию и государственной аккредитации высших учебных заведений за Министерством образования и науки РФ. В действующей редакции данный пункт из текста закона исключен. Тем самым законодатель определяет необходимую структуру органов. На федеральном уровне соответствующим правом обладает Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки[[13]](#footnote-13). В субъектах Федерации такие функции будут иметь профильные органы исполнительной власти. Их предстоит определить в каждом регионе.

Предъявляются требования к составу лиц, входящих в экспертную комиссию. В комиссии должны присутствовать эксперты, которые могут быть назначены из числа лиц, прошедших соответствующую подготовку. При этом порядок подготовки будет установлен Министерством образования и науки РФ[[14]](#footnote-14).

Дополнением к предмету и содержанию экспертизы является указание на то, что экспертиза проводится с учетом уровня и направленности образовательных программ (п. 9 ст. 33 Закона РФ "Об образовании").

Особым характером обладают изменения, внесенные в п. 12 ст. 33 Закона РФ "Об образовании", касающиеся содержания лицензии образовательного учреждения. Нормативные установки таковы, что лицензия должна представлять собой своеобразный "паспорт" образовательного учреждения. При этом в лицензии указывается:

наименование и место нахождения образовательного учреждения или научной организации, перечень, уровень, направленность образовательных программ, по которым предоставляется право на ведение образовательной деятельности, и нормативные сроки их освоения;

наименование и место нахождения филиалов образовательного учреждения или научной организации, перечень, уровень, направленность образовательных программ, по которым таким филиалам предоставляется право на ведение образовательной деятельности, и нормативные сроки их освоения;

контрольные нормативы, предельная численность обучающихся, воспитанников, установленные для образовательного учреждения или научной организации и каждого филиала, срок действия лицензии.

Таким образом, в лицензии указываются филиалы образовательного учреждения.

Подобные изменения являются откликом на настоятельные требования практики по "самостоятельному" лицензированию филиалов образовательных учреждений, с выдачей им отдельных лицензий. Трудно представить "самостоятельность" филиала, которое определяло образовательное законодательство, "работающее" в отрыве от норм действующего Гражданского кодекса РФ. Филиал, хотя и обособленная, но часть структуры юридического лица - образовательного учреждения. Поэтому филиал обладает таким же статутом как, например, кафедра, факультет или иное подразделение вуза[[15]](#footnote-15).

В связи с этим в Федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" также исключена возможность самостоятельного прохождения лицензирования филиалов вузов. Установлено, что показатели деятельности филиалов высших учебных заведений учитываются при государственной аккредитации таких высших учебных заведений (п. 9 ст. 8 Закона).

Такое представление норм законодательства об образовании свидетельствует, что филиал будет проходить лицензирование "в составе" юридического лица и в случае его успешного прохождения "включаться" в лицензию образовательного учреждения.

В связи с этим на учредителя возлагается также особая ответственность за эффективность деятельности филиала и соответствия необходимым контрольным нормативам и показателям. Таким образом, у образовательного учреждения будет единая лицензия на ведение образовательной деятельности.

# 2.3 Контроль над образовательной деятельностью

Отдельные изменения коснулись контроля над образовательной деятельностью (п. 14 ст. 33 Закона РФ "Об образовании"). Как уже отмечалось выше, контроль над образовательной деятельностью учреждений образования возложен на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования. При этом предмет надзора данных органов расширен за счет включения в него надзора за исполнением образовательным учреждением законодательства Российской Федерации в области образования.

Подобная уточняющая норма закреплена также в ст. 3 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Контроль над соответствием деятельности вуза проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования.

Средством "реагирования" на соответствующие нарушения является предписание уполномоченного органа. В случае неисполнения предписания в установленный срок действие лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам может быть приостановлено с указанием срока устранения выявленного нарушения.

Последствием неустранения соответствующего нарушения является аннулирование лицензии образовательного учреждения. В закон внесена технически оправданная новелла, связанная с юридическими последствиями лишения образовательного учреждения полномочий (прав) на ведение учебного процесса. Аннулирование лицензии являет акт "признания" утраты ее юридической силы, тогда как "изъятие" лицензии по смыслу не влечет подобных последствий и может связываться с "временным" лишением ее обладателя как формального документа.

Кроме того, закреплен "механизм" защиты прав образовательного учреждения в случае аннулирования лицензии. Установлен юрисдикционный порядок обжалования действий уполномоченного органа: решение об аннулировании лицензии принимается выдавшими лицензию федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования, и может быть оспорено в суде (подп. 2 п. 14 ст. 33 Закона РФ "Об образовании").

В соответствии с п. 17 ст. 33 Закона РФ "Об образовании" уточняются образовательные учреждения, а также содержание свидетельств об их государственной аккредитации[[16]](#footnote-16).

Свидетельство образовательного учреждения подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов, дает право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации.

Свидетельство дошкольного образовательного учреждения подтверждает государственный статус такого образовательного учреждения, уровень и направленность реализуемых им образовательных программ.

Свидетельство научной организации подтверждает уровень реализуемых этой организацией образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов, дает право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации.

Кроме того, на уровне закона установлено, что свидетельство о государственной аккредитации выдается на срок пять лет.

Важное новшество закона определяется исключением аттестации как "промежуточного" звена в государственной аккредитации образовательного учреждения[[17]](#footnote-17).

Нормативным подтверждением исключения "аттестации" как элемента системы качества является изъятие из Закона РФ "Об образовании" норм (ст. 19-22), регламентировавших соответствующую процедуру.

Долгое время аттестация рассматривалась как отдельная процедура в системе элементов определения качества деятельности образовательного учреждения. Содержательная часть аттестации как процедуры включала излишнюю "функциональную нагрузку", при которой затрагиваются и элементы государственной аккредитации. Поскольку процедура государственной аккредитации направлена на установлении типа и вида учебного заведения, то аттестация, по сути, является первоначальным "звеном" в цепи определения статуса учебного заведения. Поэтому аттестация фактически является частью аккредитации.

В соответствии с п. 18 ст. 33 Закона РФ "Об образовании" государственная аккредитация образовательного учреждения (за исключением дошкольного образовательного учреждения, образовательного учреждения дополнительного образования детей) включает экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных образовательных стандартов, а также показателей деятельности образовательного учреждения, которые необходимы для определения его вида.

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

При этом государственная аккредитация научной организации включает экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников такой научной организации требованиям государственных образовательных стандартов. Соответствующую экспертизу проводит комиссия по государственной аккредитации, полномочием по созданию которой наделена Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования.

В комиссию включаются эксперты, прошедшие соответствующую подготовку, порядок которой будет установлен Министерством образования и науки РФ.

Закрепляется государственно-общественный характер оценки качества образовательной деятельности. Реализация основного принципа управления в образовании находит свое проявление в соответствующих изменениях. Законом устанавливается, что государственная аккредитация образовательных учреждений или научных организаций проводится с привлечением представителей органов исполнительной власти, образовательных учреждений, научных организаций и осуществляющих деятельность в области образования общественных объединений, образовательных учреждений профессионального образования также с привлечением представителей обучающихся и объединений работодателей.

Закрепляется правило о том, что вновь созданное образовательное учреждение (научная организация) может пройти процедуру государственной аккредитации не ранее чем на стадии итоговой аттестации обучающихся, т.е. на этапе их первого выпуска, и освоивших образовательные программы в течение нормативного срока обучения.

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[[18]](#footnote-18).

Государственная аккредитация ранее аккредитованных образовательного учреждения или научной организации по новым для них образовательным программам проводится на основании экспертизы соответствия содержания и качества подготовки выпускников такого образовательного учреждения или такой научной организации требованиям государственных образовательных стандартов для указанных образовательных программ.

Государственная аккредитация проводится не реже одного раза в пять лет.

Особое значение при государственной аккредитации образовательного учреждения приобретает заключение экспертной комиссии. На основании содержащихся в этом документе выводов Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки вправе отказать образовательному учреждению или научной организации в государственной аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам.

# 2.4 Правовые последствия образовательных нарушений

Пункт 23 ст. 33 Закона РФ "Об образовании" устанавливает возможность приостановления выданного свидетельства или лишения образовательного учреждения государственной аккредитации в случае:

неисполнения предписания об устранении несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся требованиям соответствующего государственного образовательного стандарта или несоответствия реализуемых образовательных программ их уровню и направленности;

неисполнения предписания об устранении нарушения образовательным учреждением установленных показателей его деятельности, необходимых для определения его вида и категории;

нарушения образовательным учреждением или научной организацией законодательства Российской Федерации в области образования, повлекшего за собой неправомерную выдачу документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации, либо иного нарушения прав и свобод обучающихся;

аннулирования лицензии.

При этом важное дополнение касается порядка обжалования соответствующих решений уполномоченных органов. В соответствии с п. 23.1 Закона РФ "Об образовании" отказ в государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации, лишение их государственной аккредитации могут быть оспорены в суде. Также закреплено правило о повторном прохождении государственной аккредитации. По согласованию с учредителем (учредителями) образовательное учреждение или научная организация вправе подать заявление о повторной государственной аккредитации не ранее чем через один год после отказа им в государственной аккредитации, лишения их государственной аккредитации[[19]](#footnote-19).

В соответствии с п. 24 ст. 33 Закона РФ "Об образовании" государственная аккредитация филиалов (образовательных учреждений и научных организации) проводится в составе юридического лица, на основании экспертизы таких обособленных подразделений, устанавливающей соответствие содержания и качества подготовки выпускников, обучавшихся в таких филиалах, требованиям государственных образовательных стандартов. Корреспондирующим правилом является норма, определяющая аккредитацию образовательных учреждений: показатели деятельности филиалов образовательных учреждений учитываются при государственной аккредитации таких образовательных учреждений.

# 2.5 Контроль качества образования

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[[20]](#footnote-20).

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.

Аналогичные изменения были внесены в ст. 26 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" - статья именуется "Государственный контроль качества высшего и послевузовского профессионального образования".

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[[21]](#footnote-21).

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.

# 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.

Основные изменения сводятся к следующему:

уточнены и разграничены федеральные полномочия и полномочия субъектов федерации, а также определены органы исполнительной власти, наделенные компетенцией в сфере управления образованием по лицензированию и государственной аккредитации;

из порядка регламентации деятельности образовательных учреждений исключена аттестация как самостоятельная процедура;

из отношений по аккредитации исключена аттестационная служба, так и не созданная за период действия Закона РФ "Об образовании";

закрепляется система относительно независимых государственных органов на федеральном и региональном уровне, осуществляющих контроль и надзор в сфере образования (устанавливается двухуровневая государственная система контроля и надзора);

государственная аккредитация представлена в качестве отдельной процедуры;

вводится новый административный механизм - контроль качества, реализуемый в форме плановых и внеплановых проверок образовательных учреждений;

отменено лицензирование филиалов образовательных учреждений;

устанавливается единая лицензия на право ведения образовательной деятельности для образовательного учреждения, включающая его обособленные подразделения.

Закон направлен на приведение в соответствие системы контроля качества образования с зарубежной практикой оценочных процедур в рамках Болонского процесса.

К элементам новой системы качества относятся лицензирование, государственная аккредитация и контроль качества. При этом данные элементы функционально могут быть использованы только специально созданной системой, имеющей необходимую структуру органов, обладающих целенаправленными задачами и необходимыми "инструментами" для их решения.

В целом предложенная законодателем "модель" оптимизации контроля и надзора над качеством образования является шагом вперед в дальнейшей реализации административной реформы и модернизации российской системы образования. Практической реализацией изменений в законодательство должно стать создание и эффективное формирование системы контроля и надзора, обеспечивающей высокое качество образования в Российской Федерации. Несмотря на такой оптимистический прогноз, основываясь на существующей практике в данной сфере, следует более четко определить некоторые технико-процедурные вопросы реализации положений законодательства. В связи с чем предстоит разработать достаточно объемную нормативную "базу", которая будет служить мощным "рычагом" в деятельности специализированных государственных институтов, направленную на решение актуальных задач, стоящих перед современным образованием.

Список использованных источников и литературы

1.Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-I "Об образовании" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 30. ст. 1797.

2.Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" // СЗ РФ. 1996. № 35. ст. 4135.

3.Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (с измен на 22 июня 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 11. ст. 945.

4.Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 300 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки" // СЗ РФ. 2004. N 26. ст. 2670.

5.Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. N 116 "Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования" // СЗ РФ. 2007. № 9. ст. 1098.

6.Приказ Министерства образования и науки РФ от 22 августа 2008 г. № 242 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля качества образования (в части федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации)" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 24 ноября 2008 г. № 47.

7.Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 16 января 2008 г. N 01-12/09-01 О представлении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими контроль и надзор в сфере образования, в Рособрнадзор информации о своей деятельности по осуществлению контроля и надзора в сфере образования // Текст письма размещен на сайте Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в Internet (http://www.obrnadzor.gov.ru)

8.Егоршин А.Л. Перспективы развития образования России в XXI в. // Университетское управление: практика и анализ. 2000. N 4.

9.Емельянова О. Лицензирование образовательной деятельности // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2008. № 9. С. 15-17.

10.Ибрагимов И.М. Правовая основа управления системой образования в РФ // Вестник ТИСБИ. 2006. N 2.

11.Кирилловых А. А. Изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования // Право и экономика. 2007. № 9. С. 23-28.

12.Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г.

13.Костюкевич Л. Правовые основы системы управления высшими учебными заведениями // Право и жизнь. 2009. № 10.

14.Моряк Е.Н. Проверки в области образования // Автономные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2008. № 9. С. 9-12.

15.Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.

16.Шиндер И. Порядок проведения государственной аккредитации // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 1. С. 15-18.

17.Черкасова Н. Контроль и надзор в сфере образования // Современный предприниматель. Индивидуальный подход к бизнесу. 2008. № 8. С. 32-35.

18.Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования. М., 2005.

1. Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-I "Об образовании" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 30. ст. 1797. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" // СЗ РФ. 1996. № 35. ст. 4135. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г. С. 237. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г. С. 238. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. [↑](#footnote-ref-5)
6. Черкасова Н. Контроль и надзор в сфере образования // Современный предприниматель. Индивидуальный подход к бизнесу. 2008. № 8. С. 32. [↑](#footnote-ref-6)
7. Моряк Е. Н. Проверки в области образования // Автономные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2008. № 9. С. 9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. N 116 "Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования" // СЗ РФ. 2007. № 9. ст. 1098. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. N 116 "Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования" // СЗ РФ. 2007. № 9. ст. 1098. [↑](#footnote-ref-10)
11. Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-I "Об образовании" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 30. ст. 1797. [↑](#footnote-ref-11)
12. Кирилловых А. А. Изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования // Право и экономика. 2007. № 9. С. 23. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 300 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки" // СЗ РФ. 2004. N 26. ст. 2670. [↑](#footnote-ref-13)
14. В соответствии с п. 1 Положения "О Министерстве образования и науки РФ" (утв. постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. N 280) Министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. [↑](#footnote-ref-14)
15. Емельянова О. Лицензирование образовательной деятельности // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2008. № 9. С. 15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Шиндер И. Порядок проведения государственной аккредитации // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 1. С. 15. [↑](#footnote-ref-16)
17. Шиндер И. Порядок проведения государственной аккредитации // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 1. С. 16. [↑](#footnote-ref-17)
18. Шиндер И. Порядок проведения государственной аккредитации // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 1. С. 17. [↑](#footnote-ref-18)
19. Кирилловых А. А. Изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования // Право и экономика. 2007. № 9. С. 25. [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же. С. 27. [↑](#footnote-ref-20)
21. Кирилловых А. А. Изменения в законодательстве об образовании в части элементов системы государственного контроля и надзора в сфере образования // Право и экономика. 2007. № 9. С. 28. [↑](#footnote-ref-21)