

Системный

ИЗ ПЕРВЫХ РУК

В.Г. БОРОВИК,
заместитель начальника отдела
Управления надзора и контроля
Рособрнадзора, заслуженный
учитель Российской Федерации



**НЕСКОЛЬКО СВОЕВРЕМЕННЫХ
МЫСЛЕЙ О ПРОВЕРКАХ**

В III квартале 2009 года Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор) приступила к проведению проверок полноты и качества осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области образования.

Напомню, что с 1 января 2009 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании» (далее — Закон об образовании) к полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся полномочия по:

- контролю качества образования;
- лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений;
- надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования органами местного самоуправления, образовательными учреждениями.

Полномочия по контролю и надзору за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и образовательных учрежде-

ний в соответствии с пунктом 7.2 статьи 28.1 Закона об образовании осуществляет Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования. Таким органом в настоящее время является Рособрнадзор.

Ранее автором в материалах по комплексной проверке деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в сфере образования, в общих чертах были освещены вопросы проверки переданных полномочий в области образования.

Поскольку осуществление переданных полномочий сейчас является предметом отдельной проверки (если речь идет о проверке самостоятельного органа исполнительной власти по надзору и контролю) или же отдельным направлением проверки с составлением отдельного акта по ее результатам (если речь идет о комплексной проверке органа исполнительной власти, осуществляющего управление в сфере образования и наделенного функциями по контролю и надзору), появляется необходимость более подробно осветить эти вопросы.

Что является предметом проверки?

Осуществление полномочий по лицензированию образовательной деятельности.

ИЗ ПЕРВЫХ РУК

Деятельность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в данном направлении анализируется по следующим вопросам.

1. Соблюдение:

— сроков и процедур при приеме, регистрации, проверке полноты и правильности оформления документов, представленных соискателем лицензии;

— сроков и процедур при проведении лицензионной экспертизы;

— сроков и процедур при принятии решения лицензирующего органа о выдаче или об отказе в выдаче лицензии, при информировании о выдаче лицензии, уведомлении об отказе в выдаче лицензии;

— срока, на который выдается лицензия;

— сроков и процедур при переоформлении лицензий и приложений к лицензии;

— сроков и процедур при выдаче дубликата лицензии;

— процедур контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий;

— сроков и процедур при приостановлении действия лицензии, аннулировании лицензии;

— сроков и процедур при возобновлении действия лицензии;

— процедур при прекращении действия лицензии;

— сроков и процедур при предоставлении физическим и юридическим лицам информации, содержащейся в реестре лицензий.

2. Недопущение запроса у соискателя лицензии документов, не предусмотренных пунктами 10, 11, 13 Положения о лицензировании образовательной деятельности.

3. Обеспечение уплаты предусмотренной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах государственной пошлины за совершение юридически

значимых действий, связанных с лицензированием.

4. Обоснованность:

— отказа в выдаче лицензии, в переоформлении лицензии;

— выдачи или переоформления лицензии при реорганизации образовательного учреждения;

— приостановления действия лицензии, аннулирования лицензии, возобновления действия лицензии.

5. Хранение и учет бланков лицензий как документов строгой отчетности.

6. Правильность оформления лицензий и приложений к лицензии; формирования и хранения лицензионных дел соискателей лицензий (лицензиатов).

7. Проведение:

— лицензирования филиалов образовательных учреждений в установленном порядке;

— лицензирования образовательной деятельности по новым для лицензиата основным образовательным программам в установленном порядке.

8. Ведение реестра лицензий, полнота содержания реестра лицензий.

9. Размещение информации, содержащейся в реестре лицензий, на сайте лицензирующего органа в сети Интернет.

Государственная аккредитация образовательных учреждений.

Деятельность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в этом направлении анализируется по следующим вопросам.

1. Соблюдение:

— порядка регистрации и хранения документов, представленных образовательными учреждениями для аккредитации;

— порядка проведения экспертизы ответственности содержания и качества подготовки выпускников образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требо-

ИЗ ПЕРВЫХ РУК

ваниям и реализуемым образовательным программам, экспертизы показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его вида или категории;

— порядка и сроков проведения государственной аккредитации;

— порядка формирования и ведения банка данных государственной аккредитации;

— порядка создания и работы комиссии по государственной аккредитации;

— процедур при рассмотрении аккредитационным органом вопроса о принятии им решения о государственной аккредитации организации;

— порядка оформления и выдачи свидетельства о государственной аккредитации и приложения (приложений) к нему;

— срока, на который выдается свидетельство о государственной аккредитации;

— порядка приобретения, учета и хранения бланков свидетельств о государственной аккредитации и приложений к свидетельству как документов строгой отчетности;

— правил оформления и выдачи бланков свидетельств и приложений к свидетельству о государственной аккредитации как документов строгой отчетности;

— сроков и процедур при переоформлении свидетельства и приложения (приложений) к нему;

— порядка ведения реестра свидетельств;

— полноты содержания реестра свидетельств;

— сроков и процедур при предоставлении физическим и юридическим лицам информации, содержащейся в реестре свидетельств.

2. Обоснованность:

— принятия аккредитационным органом решения об отказе в государственной аккредитации, решения о приостановле-

нии действия выданного им свидетельства полностью или по отдельным образовательным программам либо о лишении организации государственной аккредитации;

— возобновления действия свидетельства;

— признания утратившим силу свидетельства в случае реорганизации или ликвидации организации.

3. Проведение государственной аккредитации филиалов организаций в порядке, установленном Положением о государственной аккредитации для образовательных учреждений.

4. Предоставление сведений о результатах государственной аккредитации образовательных учреждений, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, в Рособrnаdзор для ведения реестра свидетельств.

5. Размещение информации, содержащейся в реестре свидетельств, на сайте аккредитационного органа в сети Интернет.

Надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации.

В ходе проверки анализируется деятельность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по следующим вопросам.

1. Соблюдение:

— порядка проведения плановых и внеплановых проверок;

— процедур осуществления контроля и надзора в форме выездных проверок;

— сроков проведения проверок;

— ограничений при проведении проверок;

— порядка привлечения экспертов к проверкам;

— процедур осуществления контроля и надзора в форме документарных проверок.

ИЗ ПЕРВЫХ РУК

2. Наличие:

— плана проведения проверок, соответствующего установленным требованиям, и его выполнение;

— оснований для проведения внеплановых проверок;

— актов проверок, составленных в соответствии с установленными требованиями;

— отчетов о проведении проверок, составленных в соответствии с установленными требованиями;

— оснований для направления предписаний и принятия иных мер в случае выявления нарушений.

3. Принятие предусмотренных действующим законодательством мер в случае выявления не исполненных образовательными учреждениями предписаний.

Нормативно-правовое регулирование по вопросам переданных полномочий

Пунктом 7.1 статьи 28.1 Закона об образовании к полномочиям Федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, отнесено осуществление надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий.

К нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации по переданным полномочиям относится любой нормативный правовой акт, если хотя бы одна его норма регулирует осуществление переданных полномочий. Такими нормативными правовыми актами могут быть Конституция (Устав) субъекта Российской Федерации, закон или иной нормативный правовой акт органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, нормативный правовой акт высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), нормативный правовой акт органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Проверка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий проводится непосредственно в Рособрнадзоре. Юридическим фактом для начала проверки является поступление указанных актов в Рособрнадзор. По итогам проверки такого нормативного правового акта в случае его несоответствия федеральному законодательству в области образования, в адрес высшего должностного лица направляется предписание об отмене нормативного правового акта либо о внесении в него изменений.

Предварительные итоги

Опыт первых проверок Рособрнадзора по вопросам переданных полномочий позволил выявить ряд наметившихся негативных тенденций в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, где были созданы самостоятельные органы исполнительной власти по надзору и контролю, наметилась тенденция самоустранения органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования, от вопросов, связанных с лицензированием и государственной аккредитацией, поскольку эти вопросы сейчас не входят в их компетенцию.

Действительно, эти вопросы не являются компетенцией органов, осуществляющих управление в сфере образования, если эти органы не наделены переданными полномочиями. Вместе с тем, вопросы лицензирования и государственной аккре-

ИЗ ПЕРВЫХ РУК

дитации образовательных учреждений субъекта Российской Федерации не могут быть вне поля зрения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в сфере образования. В соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация образовательных учреждений осуществляются в заявительном порядке. Если орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации не будет отслеживать эти вопросы, возможно возникновение ситуации, когда подведомственное органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации образовательное учреждение и(или) муниципальное образовательное учреждение может более или менее длительное время функционировать без лицензии на право образовательной деятельности (что является незаконным), пока этот факт не будет вскрыт в ходе проверки соответствующего надзорного органа. Следовательно, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования, должен быть заинтересован в ведении учета образовательных учреждений, имеющих лицензию, и своевременно принимать меры по подготовке материалов для лицензирования теми образовательными учреждениями, которые ее не имеют. Лицензирующий орган ведет только учет выданных лицензий. Вопросы создания соответствующих условий ведения образовательной деятельности для положительного прохождения лицензионной экспертизы также относятся к компетенции учредителя.

Отмечены факты превышения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия, собственной компетенции. В чем это заключается?

В ряде субъектов Российской Федерации неправомерно осуществляется выдача лицензий на право ведения образовательной деятельности федеральным образовательным учреждениям среднего профессионального образования, реализующим образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и лицензирование которых входит в компетенцию Рособрнадзора. После вмешательства Рособрнадзора лицензии были аннулированы, а образовательные учреждения вновь были вынуждены проходить лицензионную экспертизу, теперь уже в Рособрнадзоре.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия, практически не планируются мероприятия по контролю качества образования. Предметом контроля качества образования являются:

— содержание и качество подготовки обучающихся и выпускников;

— уровень и направленность образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательных учреждениях, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, в отношении которых контроль осуществляется Рособрнадзором.

Как правило, это связано с недостаточным количеством специалистов в

ИЗ ПЕРВЫХ РУК

надзорно-контрольных органах. Выходом здесь может быть планирование и проведение мероприятий по контролю качества образования в сочетании с мероприятиями по контролю за соблюдением предусмотренных лицензией условий и(или) с мероприятием по надзору за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования.

Нарушается своевременность представления субъектами Российской Федерации в Рособрнадзор нормативных правовых актов по вопросам переданных полномочий.

Согласно пункту 8.4 статьи 28.1 Закона об образовании высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования, экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий.

Согласно Административному регламенту исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению регулирования, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденному приказом Минобрнауки России от 21 января 2009 г. № 8, нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации направляется в Рособрнадзор в течение семи дней со дня его принятия. Указанным Административным регламентом установлено, что в случае если нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации представлен в Рособрнадзор позднее установленного срока, в адрес высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направляется письмо о несоблюдении установленного срока представления нормативного правового акта.