

В.Г. БОРОВИК,
начальник отдела Управления надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации,
заслуженный учитель Российской Федерации



О НОВОМ ПОЛОЖЕНИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 164 утверждено Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования (далее — *Положение*). С принятием указанного постановления утратили силу Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования (постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2007 № 116), регулировавшие порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования.

Напомним, что в целом отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Согласно пункту 1 статьи 2 данного закона государственным контролем (надзором) является деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации посредством организации и проведения проверок юридических лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и(или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований. Упомянутым Законом также дано определение понятию «проверка» — совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) в отношении юридического лица мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых им деятельности или действий (бездействия) обязательным требованиям.

В новом Положении понятие государственного надзора и государственного контроля в сфере образования приведено в соответствии с требованиями Закона Российской Федерации «Об образовании», согласно которому понятие «государственный надзор» применяется в отношении соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, а понятие «государственный контроль» — в отношении качества образования. Положением также не используется понятие «инспекционные проверки» — проверки отныне становятся просто выездными и документарными.

Органы, осуществляющие контроль (надзор)

Согласно пункту 3 Положения государственный надзор и государственный контроль осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (*далее — Рособрнадзор*) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (*далее — органы, осуществляющие переданные полномочия*). Обращаем внимание, что Положением упразднено наименование «уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования», и введено наименование «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации».

Объекты контроля (надзора)

Положением конкретизированы объекты, в отношении которых проводится государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственный контроль качества образования. К ним относятся органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, образовательные учреждения и образовательные организации, созданные в иных организационно-правовых формах, научные организации, осуществляющие образовательную деятельность, иные, осуществляющие образовательную деятельность, организации. Кроме того, определены полномочия Рособрнадзора и органов, осуществляющих переданные полномочия.

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

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

Органы, осуществляющие переданные полномочия, осуществляют в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования в отношении органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, и образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (федеральные государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования, кроме учреждений, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства; федеральные государственные образовательные учреждения начального профессионального образования; образовательные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальные образовательные учреждения; негосударственные образовательные учреждения, исключая высшие негосударственные учебные заведения).

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

Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственный контроль качества образования осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Следует иметь в виду, что под действие этого закона подпадают все образовательные учреждения и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования. Проведение государственного надзора в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, данным законом не регулируется.

Предмет проверки

Положением конкретизирован предмет проводимых проверок. При осуществлении государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования предметом проверок является соблюдение органами, осуществляющими управление в сфере образования, и образовательными организациями и учреждениями законодательства Российской Федерации в области образования. Предметом проверок также является выполнение органами, осуществляющими управление в сфере образования, и образовательными организациями и учреждениями предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в области образования во время внеплановых проверок.

Предметом проверок при осуществлении государственного контроля качества образования является соответствие содержания и(или) качества подготовки обучающихся и выпускников образовательных учреждений и организаций требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям.

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

Положением установлено право Росособнадзора при осуществлении полномочия по государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования в части обеспечения и проведения единого государственного экзамена проводить проверки также в местах расположения пунктов проведения единого государственного экзамена и региональных центров обработки информации.

Мероприятия по контролю, проводимые в ходе проверки

Положением регламентирован перечень мероприятий, проводимых в ходе проверки. Напомним, что в самом общем понимании понятие «мероприятие, проводимое в ходе проверки» определено Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно пункту 5 статьи 2 которого мероприятие по контролю — действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) и привлекаемых к проведению проверок экспертов по рассмотрению документов юридического лица, а также по проведению экспертиз и исследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований с фактами причинения вреда.

При осуществлении государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования органами, осуществляющими управление в сфере образования, проводятся следующие мероприятия:

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

При осуществлении Росособнадзором государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования образовательными учреждениями проводятся следующие мероприятия:

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

При осуществлении государственного контроля качества образования проводятся:

- анализ и экспертиза документов и материалов, характеризующих деятельность образовательного учреждения, средств обеспечения образовательного процесса по вопросам, подлежащим проверке (в том числе учебно-методической документации, учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов);
- анализ использования в образовательном процессе объектов, необходимых для осуществления образовательной деятельности (зданий, строений, сооружений, помещений и территорий), учебно-методической документации, учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса;

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

- экспертиза качества освоения обучающимися образовательных программ (при проведении выездных проверок);
- анализ результатов текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, итоговой аттестации выпускников образовательного учреждения.

Должностные лица, проводящие проверку

Положением определен перечень должностных лиц Рособрнадзора и органов, осуществляющих переданные полномочия (*далее — уполномоченные органы*), имеющих право на проведение проверки. К ним относятся руководитель и заместитель руководителя уполномоченного органа, руководители и заместители руководителей структурных подразделений уполномоченного органа. Правом проведения проверок могут быть также наделены иные государственные гражданские служащие уполномоченного органа при условии, что в должностных регламентах данных специалистов предусмотрено проведение проверки по вопросам государственного контроля (надзора).

Привлечение экспертов

Положение предусматривает возможность привлечения к проведению проверок экспертов и экспертных организаций. Положением также определено обязательное условие, только при соблюдении которого возможно привлечение экспертов и экспертных организаций. Таким условием является наличие у эксперта или экспертной организации аккредитации. Определение «эксперт и экспертная организация» содержится в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно статье 2 которого эксперты, экспертные организации — граждане, имеющие специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, и организации, аккредитованные в установленном Правительством Российской Федерации порядке в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю.

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

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

Условия, на которых привлекаются эксперты

Существенным изменением является введение правовой нормы о возможности возмещения расходов, связанных с привлечением к проверкам экспертов и экспертных организаций. В соответствии с условиями гражданско-правового договора, заключаемого с экспертом, эксперту не только выплачивается вознаграждение, но и возмеща-

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

ются расходы по проезду до места нахождения проверяемого органа, осуществляющего управление в сфере образования, или образовательного учреждения, в отношении которых проводится мероприятие по контролю, и обратно до места жительства эксперта, а также расходы по найму жилого помещения за период проживания вне постоянного места жительства в связи с проведением мероприятий по контролю.

Полномочия лиц, проводящих проверку

Лица, уполномоченные на проведение проверки, эксперты и представители экспертных организаций имеют право запрашивать документы и материалы по вопросам, подлежащим проверке; устные и письменные объяснения уполномоченных должностных лиц органа управления, образовательных учреждений, иных работников органа управления или образовательного учреждения по вопросам, подлежащим проверке. Лица, уполномоченные на проведение проверки, эксперты и представители экспертных организаций также имеют право:

- посещать орган управления, осуществляющий управление в сфере образования, и образовательное учреждение при предъявлении приказа уполномоченного органа о проведении проверки и служебного удостоверения или иного документа, подтверждающего их полномочия;
- проводить наблюдение за ходом образовательного процесса;
- проводить оценку знаний и умений обучающихся в различных формах, в том числе в форме тестирования, собеседования, письменного или устного опроса, контрольной работы;
- проводить беседы с обучающимися, воспитанниками образовательного учреждения, их родителями (законными представителями), работниками органа, осуществляющего управление в сфере образования, или образовательного учреждения по вопросам, подлежащим проверке.

Ограничения при проведении проверки

Лица, уполномоченные на проведение проверки, эксперты и представители экспертных организаций, привлекаемые к проведению проверок, обязаны соблюдать ограничения при проведении проверки, установленные статьей 15 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Согласно указанной статье при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), от имени которых действуют эти должностные лица;
- осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица;
- требовать представления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки;
- распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую за-

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

коном тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- превышать установленные сроки проведения проверки;
- осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

Оформление результатов проверки

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

Меры, принимаемые по итогам проверки

По результатам проверки уполномоченный орган в случае выявления нарушений направляет проверявшемуся органу, осуществляющему управление в сфере образования, образовательному учреждению предписания, а также (при наличии оснований) возбуждает дело об административном правонарушении.

Положением предусмотрена возможность направления информации о нарушении законодательства Российской Федерации в области образования и материалов проверок в правоохранительные органы Российской Федерации, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Счетную палату Российской Федерации и иные органы государственной власти Российской Федерации.

Сроки и последовательность административных процедур

В соответствии с Положением сроки и последовательность административных процедур и административных действий уполномоченных органов при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования устанавливаются административными регламентами исполнения государственных функций по осуществлению государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственного контроля качества образования, разрабатываемыми и утверждаемыми органами государственного контроля (надзора) самостоятельно.

Учет результатов контроля (надзора)

Учет результатов государственного контроля (надзора) осуществляется посредством формирования и ведения федеральной государственной информационной системы учета таких результатов. Органы, осуществляющие переданные полномочия, представляют сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) в Рособрнадзор путем их внесения в федеральную государственную информационную систему учета результатов государственного контроля (надзора). Порядок формирования и ведения данной системы учета результатов государственного контроля (надзора) устанавливается Рособрнадзором.