



Актуальная тема

В.Г. Боровик,

*нач. отдела управления надзора и контроля за деятельностью
органов исполнительной власти субъектов РФ Рособрнадзора*

Новые требования к лицензированию, контролю и надзору в сфере образования

После вступления с 1 января 2011 г. в силу поправок, внесенных Федеральным законом от 08.11.2010 № 293-ФЗ* в Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании" (далее – Закон РФ "Об образовании"), изменились процедуры лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, осуществления надзора и контроля в сфере образования. Поскольку согласно п. 1 ст. 33.2 Закона РФ "Об образовании", государственная аккредитация дошкольных образовательных учреждений (далее – ДОУ) не проводится, что справедливо, т. к. ДОУ не выдает документы государственного образца об образовании, рассмотрим вопросы лицензирования образовательной деятельности и осуществления надзора в сфере образования.

*Лицензирование
образовательной
деятельности*

В соответствии с поправками ст. 33 Закона РФ "Об образовании", ранее регламентировавшая вопросы лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, утратила силу с 1 января 2011 г. Вместо нее в Закон РФ "Об образовании" включены две новые статьи: одна из них посвящена вопросам лицензирования образовательной деятельности (ст. 33.1 "Лицензирование образовательной деятельности"), вторая – вопросам государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций (ст. 33.2 "Государственная аккредитация образовательных учреждений, научных организаций"). Статьи подробно регламентируют вопросы лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций.

В прежней редакции Закон РФ "Об образовании" предусматривал, что лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается феде-

* Федеральный закон от 08.11.2010 № 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования". – Примеч. авт.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляется лицензирующим органом – федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области образования.

Закон РФ "Об образовании". П. 4 ст. 33.1

Лицензия на ведение образовательной деятельности действует бессрочно.

Закон РФ "Об образовании". П. 5 ст. 33.1

ральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими управление в сфере образования. С внесением поправок устранено противоречие ст. 28.1 Закона РФ "Об образовании", согласно которой лицензирование образовательной деятельности обеспечивают органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия в области образования.

Существенной поправкой в Закон РФ "Об образовании" является изменение срока действия лицензии на право ведения обра-

зовательной деятельности, а точнее – упразднение понятия "срок действия лицензии". Напомним, что ранее лицензия на право ведения образовательной деятельности выдавалась на ограниченный срок – не менее шести лет. Она могла быть выдана по заявлению соискателя лицензии (лицензиата), согласованному с учредителем, а также при изменении статуса образовательного учреждения и реорганизации и на меньший срок. Таким образом, в настоящее время ДООУ, получая лицензию, приобретает право на ведение деятельности на весь срок функционирования в качестве образовательного учреждения.

Законом РФ "Об образовании" введено понятие "документ, подтверждающий наличие лицензии". Данный документ имеет приложение, являющееся его неотъемлемой частью (п. 6 ст. 33.1 Закона РФ "Об образовании"). Форма документа, подтверждающего наличие лицензии, как и форма приложения к этому документу, технические требования к указанным документам устанавливаются Минобрнауки России. В приложении к документу, подтверждающему наличие лицензии, указываются адреса мест осуществления образовательной деятельности, сведения об образовательных программах, а также иные сведения, предусмотренные Положением о лицензировании образовательной деятельности, утв. постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 № 174 (далее – Положение о лицензировании). Документ, подтверждающий наличие лицензии, без приложения (приложений) недействителен. Приложение к документу, подтверждающему наличие лицензии, оформляется отдельно по каждому филиалу образовательного учреждения с указанием наименования и места нахождения такого филиала.

При ликвидации образовательного учреждения, прекращении его деятельности в результате реорганизации в форме разделения действие лицензии, согласно требованиям Закона РФ "Об образовании", прекращается со дня внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи соответственно о ликвидации юридического лица, прекращении его деятельности в результате реорганизации.

Образовательное учреждение, возникшее в результате реорганизации лицензиата в форме разделения или выделения, обращается в лицензирующий орган в качестве соискателя лицензии.

При этом переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, в зависимости от основания его переоформления осуществляется полностью или в части соответствующего приложения.

Принятие решения
лицензирующим
органом
о предоставлении
лицензии

Существенным изменением, которое будет способствовать оптимизации процедуры лицензирования образовательной деятельности, является упразднение процедуры экспертизы для установления соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, требованиям в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья воспитанников и работников обра-

зовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Проведение такой экспертизы было делом затратным для образовательного учреждения и обременяющим процесс получения лицензии на право ведения образовательной деятельности, поскольку требовало выезда экспертной комиссии в образовательное учреждение и оплаты экспертизы.

Вместо экспертизы лицензирующий орган без выезда в образовательное учреждение проверяет полноту и достоверность сведений, содержащихся в заявлении и документах, представленных образовательным учреждением, возможность выполнения им лицензионных требований и условий и принимает решение о предоставлении лицензии или о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, в срок, не превышающий 45 дней со дня приема заявления и прилагаемых к нему документов, отвечающих требованиям, установленным законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности, Законом РФ "Об образовании" и Положением о лицензировании.

В целях обеспечения осуществления образовательной деятельности образовательным учреждением, возникшим в результате реорганизации лицензиата в форме разделения или выделения, лицензирующий орган предоставляет такому учреждению временную лицензию на осуществление образовательной деятельности в соответствии с лицензией реорганизованного лицензиата (п. 12 Закона РФ "Об образовании"). Срок действия временной лицензии составляет один год.

Переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, осуществляется лицензирующим органом в следующих случаях:

- необходимость дополнения документа, подтверждающего наличие лицензии, сведениями о филиалах дошкольного образовательного учреждения, и (или) об адресах мест осуществления образовательной деятельности, и (или) об образовательных программах, изменение места нахождения лицензиата;
- возникновение образовательного учреждения в результате реорганизации в форме слияния в случае наличия лицензии у одного или нескольких реорганизованных юридических лиц, реорганизация образовательного учреждения в форме присоединения к ним юридического лица в случае наличия лицензии у присоединенного юридического лица;
- реорганизация лицензиата в форме преобразования, изменение наименования лицензиата (в том числе в случае создания образовательного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального образовательного учреждения, установления иного государственного статуса образовательного учреждения), изменение наименования места нахождения лицензиата, изменение наименования адреса места осуществления образовательной деятельности;
- прекращение реализации образовательных программ, прекращение осуществления образовательной деятельности по адресу места ее осуществления;
- изменение наименований образовательных программ, указанных в приложении к документу, подтверждающему наличие лицензии.

Закон РФ "Об образовании". П. 9 ст. 33.1

Представление
документов
в лицензирующий
орган

Еще одно изменение процедуры лицензирования обусловлено упразднением правовой нормы, предусматривавшей обязательность согласования учредителем заявления образовательного учреждения для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности. Теперь для получения лицензии, временной лицензии или переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии, соискатель или лицензиат представляет в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, вре-

менной лицензии или о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии (п. 14 ст. 33.1 Закона РФ "Об образовании").

В заявлении указываются:

- сведения, предусмотренные законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности;
- перечень образовательных программ, заявляемых соискателем лицензии или лицензиатом для лицензирования в отношении образовательного учреждения и каждого его филиала;
- сведения о прекращении реализации образовательных программ, прекращении осуществления образовательной деятельности по адресу места ее осуществления;
- перечень образовательных программ, которые указаны в приложении к документу, подтверждающему наличие лицензии, и наименования которых изменены.

Для принятия лицензирующим органом решения о предоставлении временной лицензии **отводится не более десяти дней** со дня приема заявления соискателя лицензии о предоставлении временной лицензии и документов, соответствующих установленным требованиям.

Закон РФ "Об образовании". П. 13 ст. 33.1

Позитивным фактором является введение правовой нормы, согласно которой при возникновении образовательного учреждения в результате реорганизации в форме слияния документ, подтверждающий наличие лицензии, переоформляется на основании лицензий одного или нескольких реорганизованных

юридических лиц. При реорганизации образовательного учреждения в форме присоединения к нему юридического лица, имеющего лицензию, документ, подтверждающий наличие лицензии, переоформляется на основании лицензии такого образовательного учреждения (при наличии у него лицензии) и лицензии присоединенного юридического лица. К заявлениям о предоставлении лицензии, временной лицензии и о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, прилагаются документы, предусмотренные законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности, а также иные документы, предусмотренные Положением о лицензировании.

Впервые допускается возможность представления заявления на выдачу лицензии, ее переоформление и прилагаемых к нему документов в лицензирующий орган **в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования**, в т. ч. единого портала государственных и муниципальных услуг. Это нововведение особенно важно для образовательных учреждений, расположенных на удаленном расстоянии от лицензирующего органа.

Формы заявлений о предоставлении лицензии, временной лицензии и о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, и формы документов, прилагаемых к таким заявлениям, устанавливаются Минобрнауки России.

Законом РФ "Об образовании" (п. 18 ст. 33.1) установлены следующие **основания для отказа лицензирующим органом соискателю лицензии или лицензиату в принятии документов к рассмотрению:**

- лицензирование образовательной деятельности соискателя лицензии или лицензиата не отнесено к компетенции лицензирующего органа;

Основания
для отказа
лицензирующим
органом соискателю
лицензии

Контроль
соблюдения
образовательным
учреждением
лицензионных
требований

- для лицензирования заявлена образовательная деятельность по образовательным программам, которые соискатель лицензии или лицензиат в соответствии с законодательством РФ в области образования не вправе реализовывать;
- документы, запрошенные лицензирующим органом, не представлены соискателем лицензии или лицензиатом в лицензирующий орган в срок, установленный Положением о лицензировании.

Основаниями для отказа в переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, являются:

- наличие в документах, представленных лицензиатом, недостоверной информации;
- несоответствие условий осуществления образовательной деятельности, в т. ч. в части объектов, используемых при осуществлении образовательной деятельности, лицензионным требованиям и условиям.

Законом РФ "Об образовании" введена норма, позволяющая лицензирующему органу при рассмотрении вопроса о предоставлении лицензии, временной лицензии или о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, взаимодействовать с другими органами исполнительной власти в целях получения заключений и подтверждения сведений, представленных соискателем лицензии или лицензиатом. Органы исполнительной власти обязаны предоставлять сведения о соискателе лицензии или лицензиате по запросу лицензирующего органа в сроки, не превышающие:

- пятнадцати дней со дня получения запроса при рассмотрении вопроса о предоставлении лицензии; переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии;
- четырех дней со дня получения запроса в иных случаях.

В соответствии с поправками ст. 33.1 Закона РФ "Об образовании" регламентированы вопросы осуществления лицензирующим органом контроля за соблюдением образовательным учреждением лицензионных требований и условий. Эта обязанность возложена на лицензирующий орган (п. 21 ст. 33.1 Закона РФ "Об образовании"). В прежней редакции Закона РФ "Об образовании" подобный контроль обеспечивал орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий управление в сфере образования.

Законом РФ "Об образовании" определены формы контроля за соблюдением образовательным учреждением (лицензиатом) лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности. Ли-

цензирующий орган, предоставивший соответствующую лицензию, проводит контроль в форме **плановых и внеплановых проверок**.

Контроль соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности проводится в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госу-

По истечении одного года после предоставления лицензии лицензирующий орган проводит плановую выездную проверку соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий.

Истечение одного года со дня принятия решения о предоставлении лицензии является основанием для включения плановой проверки лицензиата в план проведения проверок на соответствующий календарный год.

Закон РФ "Об образовании". П. 22 ст. 33.1

Лица, уполномоченные на проведение проверки, эксперты и представители экспертных организаций с целью проведения мероприятий по лицензионному контролю имеют право:

- посещать организацию в порядке, установленном законодательством РФ, при предъявлении копии распорядительного акта лицензирующего органа о проведении проверки и служебного удостоверения (иного документа, подтверждающего их полномочия);
- осуществлять анализ и экспертизу документов и материалов, характеризующих деятельность организации по вопросам, подлежащим проверке, в т. ч. локальных и индивидуальных правовых актов;
- проводить осмотр и экспертизу объектов, используемых при осуществлении образовательной деятельности (зданий, строений, сооружений, помещений и территорий);
- проводить рассмотрение и экспертизу учебно-методической документации и литературы, иных библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения воспитательно-образовательного процесса;
- проводить наблюдение за ходом воспитательно-образовательного процесса;
- проводить беседы с воспитанниками ДОУ, их родителями (законными представителями) и работниками учреждения по вопросам, подлежащим проверке.

дарственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – Закон № 294-ФЗ), Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее – Закон "О лицензировании отдельных видов деятельности") и Законом РФ "Об образовании".

К проведению мероприятий по лицензионному контролю привлекаются эксперты и экспертные организации, аккредитованные в порядке, установленном Правительством РФ.

Лица, уполномоченные на проведение проверки, с целью проведения мероприятий по лицензионному контролю запрашивают документы и материалы по вопросам, подлежащим проверке, а также устные и письменные объяснения уполномоченных должностных лиц и иных работников организации по вопросам, подлежащим проверке.

В случае выявления нарушения лицензионных требований и условий лицензирующий орган принимает меры, предусмотренные Законом № 294-ФЗ, Законом "О лицензировании отдельных видов деятельности", Законом РФ "Об образовании" и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ).

К таким мерам относится направление лицензирующим органом образовательному учреждению

и (или) его учредителю обязательного для исполнения предписания об устранении выявленного нарушения, в котором устанавливается срок его исполнения. Подчеркнем, что, согласно требованиям п. 23 ст. 33.1 Закона РФ "Об образовании", срок исполнения не должен превышать шести месяцев.

Лицензирующий орган за допущенные образовательным учреждением нарушения лицензионных требований и условий имеет право возбудить дело об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ.

За нарушение образовательным учреждением лицензионных требований и условий налагаются штрафы на должностных лиц образовательной организации в размере от 20 до 30 тыс. руб.; на образовательную организацию – в размере от 100 до 150 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток (п. 3 ст. 19.20 КоАП РФ).

Согласно п. 24 ст. 33.1 Закона РФ "Об образовании" образовательное учреждение и (или) его учредитель представляют в лицензирующий орган **отчет об исполнении предписания**, включающий в себя документы, которые содержат сведения, подтверждающие исполнение предписания. В случае неисполнения указанного предписания образовательным учреждением и (или) его учредителем, в т. ч. если отчет об исполнении предписания не представлен в лицензирующий орган до истечения установленного срока, или представленный отчет не подтверждает исполнение в установленный срок предписания, лицензирующий орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ, и приостанав-

ливает действие лицензии полностью или в отношении отдельных образовательных программ, образовательной деятельности филиала образовательного учреждения, места осуществления образовательной деятельности на срок, не превышающий шести месяцев.

Лицензирующий орган в течение трех дней со дня принятия решения о приостановлении действия лицензии вносит соответствующую запись в реестр лицензий, а в течение пяти рабочих дней со дня принятия указанного решения — направляет копию документа, подтверждающего соответствующее решение, с сопроводительным письмом в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по месту нахождения лицензиата.

Если до истечения срока приостановления действия лицензии образовательное учреждение и (или) его учредитель представили в лицензирующий орган документы, содержащие сведения, подтверждающие исполнение предписания, неисполнение которого послужило основанием для приостановления действия лицензии, лицензирующий орган возобновляет действие лицензии. В случае если подобные документы не представлены в лицензирующий орган до истечения срока приостановления действия лицензии или представленные документы не подтверждают исполнение указанного предписания, лицензирующий орган обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Приостановление действия лицензии продлевается на период до вступления в законную силу решения суда. **Лицензия аннулируется решением суда.**

Напомним, что в прежней редакции Закон РФ “Об образовании” предусматривал аннулирование лицензии решением лицензирующего органа, а не суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа.

Проверка возможности выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий, контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий образовательной деятельности осуществляются лицензирующим органом на основании лицензионных требований и условий, устанавливаемых Правительством РФ, в соответствии с лицензионными нормативами, разработанными в целях детализации указанных лицензионных требований и условий, и утверждаемых Минобрнауки России.

Статьей 38 Закона РФ “Об образовании” теперь более подробно регламентированы вопросы осуществления надзора за соблюдением законодательства РФ в области образования, государственным контролем качества образования.

Прежде всего изменилось название ст. 38 Закона РФ “Об образовании” — “Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования. Государственный контроль качества образования” (прежнее название — “Государственный контроль качества образования”). Статья в новой редакции регламентирует вопросы не только контроля качества образования, но и надзора за соблюдением законодательства в области образования.

Государственный надзор за соблюдением законодательства РФ в области образования осуществляют органы по контролю и надзору в сфере образования (Федеральная служба по надзору в сфере образования

Государственный
контроль и надзор
в сфере образования

и науки, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области образования) посредством проведения плановых и внеплановых проверок в образовательных учреждениях.

Правовые нормы ст. 38 Закона РФ "Об образовании" регулируют вопросы, связанные с направлением предписания образовательному учреждению, а также с наложением административного взыскания в случае нарушений законодательства РФ в области образования, допущенных образовательным учреждением. Как известно, КоАП РФ (ст. 5.57 "Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций", ст. 19.30 "Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса") установлена административная ответственность за административные правонарушения в сфере образования. **Применительно к ДОУ к ним относятся:**

- нарушение или ограничение права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, а также незаконный отказ в приеме в образовательную организацию или отчисление (исключение) из образовательной организации;
- нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод воспитанников образовательных организаций или нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод;
- нарушение установленных законодательством РФ в области образования требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в нарушении правил оказания платных образовательных услуг;
- реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса;
- нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка приема в образовательную организацию.

Изменилось содержание контроля качества образования. Если в прежней редакции ст. 38 Закона РФ "Об образовании" государственный контроль качества образования осуществлялся в формах государственной (итоговой) аттестации, плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки обучающихся, воспитанников, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в образовательных учреждениях и их филиалах, то теперь он проводится только посредством плановых и внеплановых проверок, осуществляемых органами по контролю и надзору в сфере образования. Предметом таких проверок является соответствие содержания и (или) качества подготовки воспитанников и выпускников образовательного учреждения требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям.

В случае выявления нарушения требований федерального государственного образовательного стандарта или федеральных государственных требований, допущенного образовательным учреждением, орган по контролю и надзору в сфере образования также выдает образовательному учреждению и (или) учредителю предписание об устранении выявленного нарушения в течение не более шести месяцев. Требования к исполнению предписания, уровень ответственности за его неисполнение аналогичны вышеизложенным нормам.

К отношениям, связанным с государственным надзором за соблюдением законодательства РФ в области образования, государственным контролем качества образования посредством проводимых органами по контролю и надзору в сфере образования плановых и внеплановых проверок, применяются требования Закона № 294-ФЗ.

Порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования устанавливается Правительством РФ.

Нормативные документы

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2011)
- Федеральный закон от 08.11.2010 № 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования"
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (ред. от 28.12.2010)
- Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании" (ред. от 02.02.2011)
- Положение о лицензировании образовательной деятельности, утв. постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 № 174