

Департамент образования города Москвы
Государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования города Москвы
«Московский городской педагогический университет»

Юридический институт

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
РЕГЛАМЕНТАЦИЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:**

**ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

МОНОГРАФИЯ

*Под общей редакцией
доцента, кандидата юридических наук
С. И. Фёклина*

Москва
Книгодел
2017

УДК 37.07
ББК 74.04(2)
Г 72

Авторский коллектив:

Алимов Г. Т. — заместитель руководителя Департамента образования города Москвы, магистр юриспруденции (Раздел 1);

Ладнушкина Н. М. — доцент кафедры международного права и прав человека Юридического института, заместитель директора по научной работе Юридического института ГАОУ ВО МГПУ, кандидат педагогических наук, магистр юриспруденции (Раздел 4);

Фёклин С. И. — доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Юридического института, руководитель юридической клиники (консультации) Юридического института ГАОУ ВО МГПУ, кандидат юридических наук, доцент (Разделы 2 и 3).

Рецензенты:

Пашенцев Д. А. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Юридического института ГАОУ ВО МГПУ;

Звоначев А. В. — кандидат исторических наук, доцент, заместитель директора по учебно-методической работе (заочное отделение) Юридического института ГАОУ ВО МГПУ.

Государственная регламентация образовательной деятельности:
Г 72 вопросы теории и практика правоприменения: Монография /
С. И. Фёклин, Г. Т. Алимов, Н. М. Ладнушкина. — М.: Книгодел,
2017. — 292 с.

ISBN 978-5-9659-0142-5

В монографии рассматриваются актуальные вопросы теории и практики реализации законодательства об образовании по вопросам лицензирования, аккредитации, контроля и надзора. На основе научного анализа ключевых теоретических и практических проблем, а также с учетом судебной и административной практики представлен авторский взгляд на тенденции развития отдельных направлений контрольно-надзорной деятельности в сфере образования.

Рекомендуется государственным служащим органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим переданные Российской Федерацией полномочия в сфере образования, а также руководителям и практическим работникам образовательных организаций, преподавателям и студентам юридических факультетов (институтов).

При написании книги использованы материалы магистерских работ Алимова Г. Т. и Ладнушкиной Н. М., портала <http://mosobrnadzor.ru>, базы данных Фёклина С. И. «Научно-методическое сопровождение формирования правовой компетенции директора московской школы», а также документы справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 37.07
ББК 74.04(2)

ISBN 978-5-9659-0142-5

© Фёклин С.И., 2017
© Книгодел, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
РАЗДЕЛ 1. История становления и перспективы развития государственной регламентации образовательной деятельности	
<i>Глава 1.1.</i> История становления контроля и надзора в сфере образования России в период XVIII–XX веков	10
<i>Глава 1.2.</i> Государственная регламентация образовательной деятельности: современность и тенденции развития	33
РАЗДЕЛ 2. Лицензирование образовательной деятельности	
<i>Глава 2.1.</i> Правовые основы лицензирования образовательной деятельности	54
<i>Глава 2.2.</i> Лицензионные требования и (или) условия	72
<i>Глава 2.3.</i> Лицензионный контроль	103
РАЗДЕЛ 3. Государственный контроль (надзор) в сфере образования	
<i>Глава 3.1.</i> Правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере образования	122
<i>Глава 3.2.</i> Устав, локальные нормативные акты и иные документы образовательных организаций в соответствии с законодательством об образовании, подлежащие проверке в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования.	166
<i>Глава 3.3.</i> Реализация риск-ориентированного подхода в сфере образования	199
РАЗДЕЛ 4. Государственная аккредитация образовательной деятельности	
<i>Глава 4.1.</i> Правовые основы государственной аккредитации образовательной деятельности	214
<i>Глава 4.2.</i> Аккредитационная экспертиза	237
<i>Глава 4.3.</i> Соответствие содержания и качества подготовки обучающихся по образовательной программе федеральным государственным образовательным стандартам	261
Список литературы	274

Предисловие

Образование является одной из приоритетных сфер государственного регулирования, поскольку выступает одним из факторов экономического и социального развития государства и права.

В Российской Федерации общедоступно и бесплатно дошкольное, начальное общее, основное общее и среднее общее образование, среднее профессиональное образование, а также на конкурсной основе бесплатно высшее образование, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Одним из условий, позволяющих реализовывать гарантированное право на качественное и безопасное образование, является государственная регламентация образовательной деятельности.

В научной среде ведется дискуссия по понятию и признакам института «государственная регламентация образовательной деятельности».

Слово «регламентация» имеет корень «регламент». «Большой юридический словарь» обозначает регламент (польск. *Reglament*, от франц. *Reglement*, от *regle* — правило) как «нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа и его подразделения»¹.

Данное определение, по мнению Б. М. Фролова, «носит односторонний характер, так как не учитывает внешнюю организацию работы органа государственной власти с гражданами и юридическими лицами. В большинстве своем именно для выполнения этой цели и создаются административные регла-

¹ Мартынов А. В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Бизнес в законе. 2009. № 4. С. 9.

менты». Он предлагает понимать государственную регламентацию как процесс создания государством в лице его органов власти (законодательных, судебных и, в большинстве своем, исполнительных) требований и процедур определенной деятельности в целях совершенствования эффективности и качества ее осуществления. В нашем случае предметом государственной регламентации является образовательная деятельность — деятельность по реализации образовательных программ¹.

На основе вышесказанного Б. М. Фролов определяет государственную регламентацию образовательной деятельности как «часть государственного управления системой образования, представляющую собой совокупность процессуальных действий государства по созданию и закреплению в действующем законодательстве об образовании единых конкретных требований осуществления образовательной деятельности, а также процедур установления (позитивных управленческих процедур) и проверки соблюдения и исполнения (юрисдикционных управленческих процедур) указанных требований»².

Под государственной регламентацией в рамках настоящей книги предлагается понимать установление уполномоченными органами государственной власти единых требований и условий (правил, процедур), а также проверку соблюдения подконтрольными объектами данных требований и условий³.

В соответствии со статьей 90 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Феде-

¹ *Фролов Б. М.* Государственная регламентация образовательной деятельности: понятие, признаки, пути совершенствования // Вестник университета имени Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 277–278 // URL: http://vestnik-msal.ru/netcat_files/521/703/Frolov.pdf <http://mosobrnadzor.ru/licensing/faq/81#81> — [Дата обращения: 11.02.2017]

² *Фролов Б. М.* Государственная регламентация образовательной деятельности: понятие, признаки, пути совершенствования // Вестник университета имени Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 280 // URL: http://vestnik-msal.ru/netcat_files/521/703/Frolov.pdf — [Дата обращения: 11.02.2017]

³ *Фёклин С. И.* Организационно-правовые основы государственной регламентации образовательной деятельности // Профильная школа. № 6 (81). 2016. С. 24.

рации» (далее — Федеральный закон «Об образовании в РФ») государственная регламентация образовательной деятельности в Российской Федерации направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований.

Государство устанавливает единые правила к условиям осуществления образовательной деятельности в форме лицензионных требований к соискателю лицензии и лицензиату, к качеству образования в виде федеральных государственных образовательных стандартов, к организации и осуществлению образовательной деятельности по основным и дополнительным образовательным программам и в лице уполномоченных органов контролирует их выполнение.

Государственная регламентация образовательной деятельности представляет собой совокупность используемых органами государственной власти правовых и административных процедур, включающих в себя:

- лицензирование образовательной деятельности;
- государственную аккредитацию образовательной деятельности;
- федеральный государственный контроль качества образования;
- федеральный государственный надзор в сфере образования.

Понятия «государственный контроль» и «государственный надзор» в системе образования стали употребляться совсем недавно, после 80-х годов, а словосочетание «государственная регламентация» — с 2012 года. Не стоит забывать, что традиционно контроль со стороны государства в сфере образования осуществлялся в форме инспектирования.

Как и в любой сфере общественной жизни, государственное регулирование вопросов образования обусловлено историческими процессами. Осуществляя серьезные преобразования в системе образования страны, органы власти предлагают различные методы регулирования в определенный исторический момент. Создание новых, инновационных и эффективных ме-

ханизмов невозможно без учета исторических событий, преимущественности и использования накопленного опыта в реформируемых сферах общественной жизни.

В этой связи представляет интерес и актуальность изучения нормативных правовых актов и материалов, связанных с различными периодами формирования и становления системы государственного контроля и надзора в российском образовании.

Анализ документов государственного контроля (надзора) в сфере образования в России в период с XVIII века и по настоящее время подтверждает гипотезу о кардинальных изменениях в сфере контроля (надзора) в первые годы жизни советской школы. Даже понятие «инспектор» стремились изгнать из практики народного образования после революции 1917 года. Сменивший инспектора «инструктор» не прижился в системе контроля, и позже вновь решено было заменить инструкторский аппарат народного образования подразделениями инспекторов.

Инспектирование как одна из основных форм государственного контроля в области образования просуществовала вплоть до 90-х годов XX века. И только в результате правительственных и ведомственных решений в 1990 годах упраздняется институт инспекторов на всех уровнях органов управления образованием, а наименования должностей приводятся в соответствие с действующей классификацией должностей государственных служащих (например, специалист, ведущий, главный специалист).

Исследование царского, советского, а затем и российского опыта разработки и реализации государственной политики в сфере образования, организации государственного контроля и осуществления нормативно-правового регулирования отношений в сфере образования посредством всестороннего анализа документов позволяет сделать вывод о преимущественности при совершенствовании законодательства об образовании.

Эффективность проводимых реформ в системе российского образования в целом и государственного контроля (надзора) в частности зависит от глубины понимания специфики формирования и развития этой системы, особенностей правового

регулирования разнородных общественных отношений, складывающихся в сфере образования.

Проблемы правоприменения в сфере контроля (надзора) отчасти предопределены несовершенством формулировок нормативных правовых актов, определяющих правила проведения проверок, а также отсутствием объективного и всестороннего анализа действенности, эффективности, результативности применяемых мер реагирования работниками контрольно-надзорных органов.

Неопределенность в понимании функции и конечных результатов «предупреждения» в настоящее время со стороны органов контроля и надзора порождает сложность в планировании и оценке эффективности работы проверяющих.

При написании монографии авторы всесторонне изучали институт государственной регламентации в сфере образования и представили читателю свой взгляд через призму исторического развития, а также с учетом сформировавшегося правового регулирования.

Теоретические выводы и практико-ориентированные предложения базировались на результатах диалектического метода научного познания с учетом общенаучных (анализ, синтез, сравнение, моделирование) и частнонаучных методов (историко-правовой, сравнительно-правовой, анализ документов, экспертиза) исследования.

РАЗДЕЛ I

История становления и перспективы развития государственной регламентации образовательной деятельности

Глава 1.1. История становления контроля и надзора в сфере образования России в период XVIII–XX веков

Образование всегда было в зоне повышенного внимания со стороны российского государства и его первых лиц. В то же время официальные органы государственного контроля и надзора в сфере образования формировались длительное время и претерпели значительные изменения с момента их создания и до настоящего времени.

В истории формирования официальных органов государственного контроля и надзора в сфере образования авторы условно выделяют несколько периодов (этапов), определив их характерные признаки.

В дореволюционный период выделяются два основных этапа развития:

- первый этап охватывает XVIII век и продолжается до создания в 1802 году Министерства народного просвещения;
- второй этап начинается с момента создания в 1802 году Министерства народного просвещения и заканчивается Октябрьской революцией 1917 года.

Создание светской системы образования в России происходит в начале XVIII века, когда отсутствуют профильные органы управления и контроля за образованием. Создавая новые привилегированные учебные заведения, государи брали контроль за их деятельностью фактически на себя, правда, не всегда успешно. Так случилось с Академией наук, основанной в Санкт-Петербурге в период царствования Екатерины I,

супруги Петра I, в 1725 году, но получившей свой регламент только в период царствования ее дочери Елизаветы Петровны, в 1747 году спустя 22 года¹.

Императрица Елизавета Петровна мудро отмечает, что «государя Петра Великого доброе начало и основание положено; однако по сие время Академии наук и художеств плодов и пользы совершенной не произвела по тому только одному, что не положен был регламент и доброе всему определение и не сочинен был штат, как должностей всех, так и их содержания; что намерен был, не токмо сам государь император Петр Великий, но и государыня императрица Екатерина Алексеевна конечно учинить, ежели бы смерть не застигла обоих сих монархов»².

Другой способ контроля за немногочисленными образовательными организациями предполагал назначение кураторов, приближенных к государям лиц (при Московском университете «быть двум кураторам, упомянутому изобретателю того полезного дела действительному нашему камергеру и кавалеру Шувалову и статскому действительному советнику Блюментроту»³).

Многочисленные военные учебные заведения, созданные в этот период, находились под контролем военного ведомства (Военной коллегии). Одним из важнейших мероприятий стало создание Кадетского корпуса. Именным указом Анны Иоанновны от 29 июля 1731 года предполагалось учредить «Корпус кадетов, состоящий из 200 человек шляхетских детей, от тринадцати до осмнадцати лет, как российских, так и эстляндских и лифляндских провинций».

¹ Регламент Императорской Академии наук и художеств в Санкт-Петербурге. Печатан в Санкт-Петербурге при Императорской академии наук 1747 года сентября 25 дня // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 47–65.

² Регламент Императорской Академии наук и художеств в Санкт-Петербурге. Печатан в Санкт-Петербурге при Императорской академии наук 1747 года сентября 25 дня // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 47.

³ Об учреждении Московского университета и двух гимназий. Именной указ. 24 января 1755 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 68.

Планировалось обучать кадетов арифметике, геометрии, рисованию, фортификации, артиллерии, фехтованию, верховой езде и «прочим к воинскому искусству потребным наукам». «А понеже, — говорилось далее в указе, — не каждого человека природа к одному воинскому склонна, також и в государстве не меньше нужно политическое и гражданское обучение: того ради иметь при том учителей чужестранных языков, истории, географии, юриспруденции, танцеванию, музыки и прочих полезных наук, дабы, видя природную склонность, по тому б и к учению определять»¹. Регламент о содержании корпуса кадетского от 30 ноября 1730 года становится фактически первым российским государственным стандартом, устанавливающим контроль за надлежащим уровнем образования, преподаваемым в учебном заведении.

Кроме шляхетских кадетских корпусов существовали и другие военно-учебные заведения. Подготовку артиллерийских и инженерных офицеров осуществляли в Санкт-Петербурге Артиллерийская и Инженерная школы. Стремясь повысить качество подготовки в этих учебных заведениях, Кабинет министров 24 апреля 1737 года издал указ, согласно которому шляхетские и офицерские дети, не сдавшие экзамены по достижении шестнадцатилетнего возраста, определялись в матросы «ибо от того никакой пользы ожидать невозможно, который в обучении... никакого радения не показал»².

Манифестом от 31 декабря 1736 года устанавливался новый порядок приема на военную службу шляхетских детей. Законодатель подробно разъяснил порядок представления дворян-недорослей для приема на службу в указе от 9 февраля 1737 года. В семь лет недоросли должны были стать на учет

¹ Об учреждении Кадетского корпуса. Именной указ, данный Сенату. 29 июля 1731 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 15.

² Об испытании находящихся в инженерных и артиллерийских школах шляхетских и офицерских детей в науках в сроки, определенные указом 11 февраля сего года, и об определении тех из них, кои по прошествии 16-ти летнего возраста никаких успехов не оказали, в матросы без выслуги. Именной указ, данный из Кабинета Ее Величества Военной коллегии. 24 апреля 1737 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 36–37.

в Санкт-Петербурге у герольдмейстера, а в Москве и в губерниях — у губернаторов. Второй смотр производился по достижении недорослями двенадцатилетия. При этом шляхтичи должны были быть обучены «совершенно грамоте читать и чисто писать». В программу следующей четырехлетней подготовки входило изучение законов православной веры, арифметики и геометрии. Поощрялось изучение иностранных языков. С отца и родственников недорослей бралось обязательство, что их сын действительно будет изучать математические науки. В случае невозможности предоставления таких обязательств недоросли должны были направляться «в государственные академии и другие школы»¹.

Осуществляется контроль за получением образования еще одного привилегированного сословия — духовенства. Именным указом от 6 февраля 1737 года дозволялось освобождать от военной службы детей и родственников церковнослужителей, желающих вместо себя поставить купленных рекрут или внести по 200 рублей. Освобожденные от воинской службы родственники церковнослужителей, пожелавшие продолжить службу в духовном звании, должны были обучаться грамоте, риторике и философии. Желавшие получить приказной чин должны были обучаться арифметике и геометрии. По прошествии трех лет обучения архиереи вместе с губернаторами и с их товарищами в епархиях должны были их проэкзаменовать и по итогам успешного экзамена определить по достоинствам в духовные или приказные чины. Тех же учеников, которые «все то время праздно проводили без науки», законодатель указывает «писать в солдаты без всякого зачета»².

¹ *Звоначалов А.В.* Комплектование русской армии офицерскими кадрами в период «дворцовых переворотов» // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2009. № 1 (3). С. 42.

² Об освобождении от военной службы детей и родственников церковнослужительских, желающих вместо себя поставить купленных рекрут или внести по 200 рублей; об определении уволенных в школы для обучения наукам и о размещении обучившихся в духовную и гражданскую службы, а не обучившихся и ленивых в полки по прежнему. Именной указ, данный Сенату. 6 февраля 1737 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 35.

Второй период начинается с момента создания в 1802 году Министерства народного просвещения и заканчивается Октябрьской революцией 1917 года. Особенностью данного периода является создание профильного органа управления и формирование контрольной функции государства за образованием. В течение столетия неоднократно меняются название отраслевого органа управления: Министерство народного просвещения (1802–1817), Министерство духовных дел и народного просвещения (1817–1824), Министерство народного просвещения (1824–1917). В этот период Министерству народного просвещения подчиняется большинство образовательных учреждений империи.

В Российской империи складывается система государственного контроля (надзора) за деятельностью образовательных организаций. Начало созданию данной системы было положено в 1803 году в связи с принятием указа «Об устройстве училищ», которым создано Главное училищное правление. Правление состояло из попечителей университетов и их округов, а также других членов, которых определял сам император. Попечители отвечали за благоустройство всех училищ вверенных им округов.

Согласно указу попечитель округа обязан был содействовать устройению «в своем округе Университета и других училищ, если где оных нет; о приведении их, на основании сих правил, в цветущее состояние, о распространении и успехах народного просвещения в местах ему вверенных». Попечитель был обязан обзирать лично училища своего округа, по крайней мере, один раз в два года. В случае невозможности исполнения данного поручения министр испрашивал высочайшее повеление государя об отправлении в тот округ другого члена Главного училищного правления.

В каждом округе планировалось учредить университет. В губернских городах имелись гимназии, подчиняющиеся непосредственно управлению губернского директора училищ. Последний назначался Главным училищным правлением по представлению Университета округа. Губернские директора осуществляли «общее смотрение» в губерниях не только за гимназиями, уездными училищами и училищами приход-

скими, но и за частными образовательными заведениями (кроме тех, которые были вверены иному начальству). Университет же должен был посылать ежегодно одного или несколько своих членов для личного обозрения училищ своего ведомства.

За порядком обучения в уездных и приходских училищах должны были надзирать смотрители уездных училищ, которые определялись университетами непосредственно или по представлению губернского директора училищ. Приходские училища в казенных селениях вверялись приходскому священнику и одному из почетнейших жителей¹.

Постепенно данная система по государственному контролю (надзору) за деятельностью образовательных организаций усложняется. Появляются почетные смотрители при уездных училищах (указ 26 августа 1811 года), которые первоначально назначаются из дворян, а затем из других сословий (указ 8 марта 1819 года).

В образовательных учреждениях развивается инспекторская служба. Инспекторы в учебных заведениях разного уровня образования выполняли различные обязанности. Согласно Уставу Императорского Московского университета от 5 ноября 1804 года инспектор казенных студентов избирался из ординарных профессоров общим собранием. Основной его обязанностью был надзор за порядком и благочинием студенческого общества. Посещая покои воспитанников, он должен был «нерадивых увещаниями привлекать к должности» и стараться возбудить у студентов «прилежание к учению»².

Согласно постановлению о Царскосельском лицее от 12 августа 1810 года учреждалась должность надзирателя, в обязанности которого входило посещение воспитанников в классах и контроль за их упражнениями и поведением вне классов. К надзирателю профессора должны относиться в случае

¹ Об устройстве училищ. 24 января 1803 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 82–85.

² Устав Императорского Московского университета. 5 ноября 1804 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 85–86.

небрежения, лености или ослушания воспитанников¹. Надзиратель определял поощрения и наказания воспитанников. Таким образом, инспекторы (надзиратели) формировали систему внутреннего контроля (надзора) за образовательным процессом.

Со временем инспекторская служба формируется как система по внешнему государственному контролю (надзору) за деятельностью образовательных организаций. Согласно указу от 26 декабря 1833 года учреждаются инспекторы над частными учебными заведениями в столицах. Для наблюдения, со стороны правительства, над частными в столицах учебными заведениями обоего пола, по числу оных, учреждались в Санкт-Петербурге — четыре, а в Москве — два инспектора. Разделив между инспекторами по соразмерности надзор над всеми частными пансионами и снабдив их подобным наставлением и надлежащими формами отчетности, как по нравственной, так и по учебной части, Министерство народного просвещения обязало их наблюдать за точным и неукоснительным исполнением начертанных правил. Инспекторы, состоя в непосредственном ведении попечителей учебных округов и в постоянных сношениях с ректорами университетов, должны были представлять, по истечении каждых четырех месяцев, попечителям ведомости о вверенных надзору их пансионов. Ведомости от попечителей поступали к министру народного просвещения².

Согласно Положению об учебных округах Министерства народного просвещения от 25 июня 1835 года попечитель учебного округа имел при себе чиновника в звании инспектора казенных училищ. Попечитель мог сам лично или через своего помощника осматривать учебные заведения вверенного ему округа, а также «употреблять к тому инспектора казенных учи-

¹ Постановление о Лицее (Царскосельском). 12 августа 1810 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 85–86.

² Об учреждении инспекторов над частными учебными заведениями в столицах. 26 декабря 1833 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 99–100.

лищ»¹. Однако лишь в 1871 году появится Высочайше утвержденная инструкция инспекторам народных училищ, в которой подробно будут изложены их полномочия по государственному контролю (надзору) за деятельностью подведомственных им образовательных организаций и регламентирован порядок их деятельности. Это было связано с созданием широкой сети народных училищ по Положению о начальных народных училищах от 14 июня 1864 г.

В последующие десятилетия количество должностей инспекторов народных училищ в округах, краях, губерниях и областях значительно увеличивается в связи с быстрым развитием и расширением системы образовательных учреждений в Российской империи и необходимостью внимательного контроля (надзора) за ней. До 1869 года было назначено всего 8 окружных инспекторов.

Согласно «Высочайше утвержденной инструкции инспекторам народных училищ» 1871 года все городские приходские казенные, сельские одно- и двухклассные училища, учрежденные на средства Министерства народного просвещения с пособием от местных обществ, должны были состоять под «исключительным наблюдением» инспекторов. Все прочие подлежали их надзору совместно с училищными советами. Инспекторы получили право отстранять от работы неблагонадежных учителей и приостанавливать решения училищного совета².

Таким образом, к началу XX века в России был создан мощный аппарат для надзора за начальными учебными учреждениями. Число инспекторов достигло к 1900 г. 350 человек. С 1904 по 1913 г. число инспекторов выросло с 401 до 682, то есть в 1,7 раза за десятилетие³.

¹ Положение об учебных округах Министерства народного просвещения. Указ Правительствующему Сенату. 25 июня 1835 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 104.

² Об инструкции инспекторам народных училищ. 29 октября 1871 года // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 116–129.

³ История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия. М., 2016. С. 13.

Появление новых видов образовательных учреждений предусматривает создание новых видов инспекций. В декабре 1897 года Министерство народного просвещения учреждает особую инспекцию для надзора за промышленными училищами в составе четырех инспекторов для руководства и надзора за названными учебными заведениями¹.

К началу XX века в Российской империи сформировалась система государственного контроля (надзора) за деятельностью образовательных организаций.

Третий период (советский) начинается в 1917 г. и заканчивается с прекращением существования СССР в 1991 году.

Революционные процессы, происходившие в России, и изменения в общественном строе после Великой Октябрьской социалистической революции, не могли не отразиться на развитии образования в нашей стране. Первыми декретами Советской власти было упразднено Министерство народного просвещения и создан Народный комиссариат по просвещению РСФСР во главе с народным комиссаром просвещения А. В. Луначарским.

9 ноября 1917 года декретом ВЦИК и Совнаркома была создана Государственная комиссия по народному просвещению, которой было поручено общее руководство культурой и образованием². Но Государственный комитет отказался сотрудничать с комиссией, и в результате комитет был упразднен 23 ноября 1917 года. Отказывались сотрудничать с новой властью и бывшие чиновники Министерства народного просвещения.

Нарком А. В. Луначарский писал позже в своих воспоминаниях: «Каждый отдел стал привлекать работников, понемногу расширяться и совершенствоваться, разрушая попутно остатки старого аппарата вроде Петроградского округа, а за-

¹ Практика правоприменения образовательного законодательства в профессиональных образовательных организациях в свете реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: Материалы городской научно-практической конференции ГБОУ ВО МГПУ. 20 мая 2015 г. / Сост. С. И. Фёклин. М.: Книгодел, 2015. С. 35.

² Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению» от 9 (22) ноября 1917 года // Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 59–62.

тем и Московского и т.д. Потянулись нити от нас в провинцию и обратно, сперва очень слабые, потом, хотя и медленно, постепенно крепшие».

Управление всеми начальными и средними учебными заведениями на местах было передано Советам рабочих и крестьянских депутатов. Были организованы губернские, уездные и волостные отделы народного образования исполнительных комитетов Советов рабочих и крестьянских депутатов. Государственной комиссией по просвещению было издано постановление от 17 января 1918 года «Об упразднении должности директоров, начальниц, инспекторов и заведующих, где эти должности имеются, и об учреждении должностей председателей, товарищей председателей и секретарей Педагогического совета» и Народным комиссариатом по просвещению РСФСР было издано постановление от 21 января 1918 года «Об упразднении должностей попечителей учебных округов и их помощников, главных и окружных инспекторов, состоящих при них секретарей и помощников секретарей, а равно попечительских советов и канцелярий при учебных округах».

Эти документы были приняты в целях исполнения Инструкции, как проводить в жизнь намеченный в декрете план организации дела народного образования от 8 января 1918 года¹. Согласно этой инструкции необходимо, чтобы советы безотлагательно взялись за организацию дела народного образования, там же, где их нет или это невозможно, надо создать в спешном порядке при советах временные органы, ведающие делом[м] народного образования. Такими органами могут быть делегатские культурно-просветительские комиссии или же при крайнем случае выделенные из состава советов комиссары по народному образованию. И эти органы должны немедленно же взять на себя контроль над делом народного образования².

Советский инструктор народного просвещения был призван олицетворять в своем лице начало советской обществен-

¹ История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII—начало XXI в.). Том 2: Советская Россия: Хрестоматия / Под общ. ред. А.В. Звонарева, Н.М. Ладнушкиной. М.: ГАОУ ВО МГПУ, 2016. С. 445.

² Там же. С. 23.

ности и государственности, проникнутые идеей коммунизма. Он должен был помочь учительству и населению разрушить старую школу, построенную на принципах авторитаризма, и построить новую школу на началах социалистического демократизма и трудового воспитания.

Основное назначение инструктора народного просвещения — максимальная помощь массам в строительстве новой школы.

В противовес к начальственному подходу к учителю со стороны дореволюционного чиновника — инспектора, советский инструктор народного просвещения рассматривался как старший товарищ учителя, действующий не принуждением, а методами общественно-педагогического характера.

Функции, формы и методы деятельности инструкторского аппарата народного образования были определены директивой Наркомпроса в начале 1919 года. Одновременно была опубликована «Инструкция для школьного инструктора Народного комиссариата просвещения»¹.

В это же время Народным комиссариатом по просвещению было издано постановление от 16 июня 1919 года «О правильной постановке школьно-инструкторского дела»².

По директиве Наркомпроса: «Инструктора ведают всеми вопросами, связанными с организацией трудовой школы; при этом в пределах, не нарушающих их общих функций, допускается специализация инструкторов 1, 2 ступени, инструкторов — специалистов по вопросам организации хозяйственной жизни школы, по индустриальному труду и сельскому хозяйству (технология), физическому образованию, а также по вопросам научно-методическим (естественно-географический цикл, общественно-исторический, физико-математический, родной язык и литература, иностранные языки, музыка, графические искусства).

¹ Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920. С. 171–175.

² Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920. С. 175–176.

Штат инструкторов при городских отделах определяется примерной нормой: один инструктор на 30 школ одноклассного состава, причем работа инструктора связывается с определенной группой обслуживаемых школ. При уездных отделах устанавливается такая же норма, причем, хотя бы уклоняясь от нее, надлежит стремиться к тому, чтобы радиус района, обслуживаемого одним инструктором, не был чрезвычайно велик (в губерниях средней населенности 30 человек на один кв. километр — он не должен превышать 10 километров).

При губернских отделах устанавливается штат школьных инструкторов из примерного расчета: один инструктор на уезд. Губернские инструктора не связаны с определенным уездом, но обслуживают всю губернию. В связи с указанным характером работы губернские инструктора могут быть инструкторами — специалистами»¹.

Отрицая за инструктором всякие полномочия административного характера, Наркомпрос рассматривал его как агитатора за пролетарскую систему народного образования в массе работников просвещения и населения, как популяризатора новых отраслей в работе.

С переходом страны на рельсы мирного строительства вопросы контроля приобретали огромное политическое значение. Указание В. И. Ленина о том, что учет и контроль являются главным средством для «наложения» правильного функционирования первой фазы коммунистического общества, стало лозунгом. В этих условиях Наркомпрос решает заменить инструкторский аппарат народного образования аппаратом инспекторским.

В 1921 году начинают формировать советскую инспекцию. Тогда в составе административного управления был создан небольшой контрольно-инспекционный аппарат. Он существовал наряду с инструкторами управления. Инспектора

¹ Постановление Народного комиссариата по просвещению «О правильной постановке школьно-инструкторского дела» от 16 июня 1919 года // Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920. С. 175.

по организационной линии охватывали вопросы народного просвещения в целом, занимаясь преимущественно вопросами руководства, бюджета, материальной базы, правового и материального положения учительства и др.

За первый год деятельности (с 1 октября 1922 года по октябрь 1923 года) инспекторский аппарат Народного комиссариата просвещения провел большую работу инструктивно-методического порядка, направив на места более 300 инструктивно-методических писем. Деятельность инспекции за этот год, кроме письменного инструктажа мест и изучения соответствующих материалов, заключалась в непосредственном обследовании массовых учреждений народного образования.

В мае 1922 года Наркомпрос решил создать единый инспекторский аппарат, сосредоточив его в организационно-инспекторском отделе. Последнему поручено было подобрать личный состав инспекции, выработать положение и инструкцию, согласно которым должна протекать вся деятельность инспекции, и начать практическую работу по инспектированию органов и учреждений народного просвещения.

Организационный период работы отдела занял значительное время: создание инспекции встретило много трудностей, разрешить которые не всегда удавалось.

Это нашло отражение в письме № 4746 от 21 февраля 1923 года, направленном замнаркома просвещения И. Ходоровским всем заведующим губернских и областных отделов народного образования.

Процесс организационного оформления инспекции народного просвещения в основном завершился к концу 1923 года. В этот период было разработано и принято Положение об инспекции народного просвещения¹.

В Положении об инспекции народного просвещения было установлено, что «в целях осуществления более планомерного руководства деятельностью местных органов и учреждений народного образования, а также учреждений, непосредственно подведомственных центру, организуется центральная, об-

¹ Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 55–56.

ластная, губернская и уездная инспекция народного просвещения»¹.

В Положении были закреплены обязанности инспекции народного просвещения.

«В обязанности инспекции входит:

А. Наблюдение за правильностью административно-организационной работы органов и учреждений по народному просвещению.

Б. Наблюдение за выполнением декретов, постановлений и распоряжений по народному просвещению, исходящих от ВЦИК и СНК, а также от Народного комиссариата просвещения и его местных органов.

В. Ревизия органов и учреждений по народному просвещению в случаях, требующих срочного ее производства.

Г. Возбуждение в соответствующих инстанциях вопросов об отмене незаконных распоряжений местных органов и учреждений и о прекращении незаконных действий.

Д. Обращение, в случаях необходимости, к соответствующим органам власти о привлечении к суду должностных лиц, уличенных в бесхозяйственном ведении дела и в других незаконных действиях.

Е. Методическое инструктирование учреждений по народному просвещению и наблюдение за постановкой методической работы местных органов НКП»².

Определенные итоги работы инспекции народного просвещения были подведены на Первой Всероссийской конференции инспекторов, которая состоялась в декабре 1923 года.

В Резолюции I Всероссийской конференции инспекторов народного просвещения было обращено внимание на такие моменты, как определение более четкого содержания работы инспекторов, их закрепления за конкретными районами и устранение наблюдающегося частого перемещения инспекторов из одного района в другой, работа с национальными

¹ Положение об инспекции народного просвещения от 20 ноября 1923 года // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 55.

² Положение об инспекции народного просвещения от 20 ноября 1923 года // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 55.

меньшинствами, повышение эффективности их деятельности и повышение их квалификации¹.

Реализуя решения I Всероссийской конференции инспекторов народного просвещения, в январе 1924 года были разработаны и утверждены Инструкция центральному инспектору народного просвещения², Инструкция губернскому (областному) инспектору народного просвещения³ и Инструкция уездному инспектору народного просвещения⁴.

На органы Государственного политического управления (ГПУ) возлагается борьба с распространением произведений, не разрешенных Главным управлением по делам литературы и издательства и его органами, а также надзор за типографиями, таможенными и пограничными пунктами, борьба с подпольными изданиями и их распространением, борьба с провозом из-за границы для распространения на территории РСФСР не разрешенной к обращению литературы, наблюдение за продажей русской и иностранной литературы и изъятие книг, не разрешенных Главным управлением по делам литературы и издательства и его органами.

Коллегией Наркомпроса в августе 1927 года была утверждена и разослана для сведения отделов народного образования и просветительных учреждений «Инструкция инспектору организационно-планового управления НКП»⁵.

Непосредственное инспектирование и инспектирование массовых учреждений социального воспитания и политпросвета в сельских местностях (школы первой ступени, детдома, детсады, детплощадки, избы и читальни, красные уголки, клубы и т.д.) осуществлялось участковой инспекцией соцвоса и политпросвета.

¹ Резолюция I Всероссийской конференции инспекторов народного просвещения «По основным докладам НКП о задачах и методах инспекторской работы» [декабрь 1923 года] // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 15–16.

² Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 57–59.

³ Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 60–62.

⁴ Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 62–64.

⁵ Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. 1927. № 39. С. 6–10.

С этой целью организационно-плановым управлением была разработана и утверждена «Инструкция участковой (районной) инспекции соцвова и политпросвета»¹. В инструкции были определены права и обязанности инспектора, задачи, содержание и формы работы участковой инспекции.

Постановлением ВЦИК и Совнаркома РСФСР в июле 1928 года было утверждено «Положение о губернских отделах народного образования»², согласно которому губернские отделы народного образования были наделены полномочием по проведению инспекторских обследований подведомственных органов и учреждений в губернии и осуществлению контроля за своевременным и точным исполнением этими органами и учреждениями действующих постановлений и распоряжений по народному образованию³.

В состав губернских отделов народного образования в числе других сотрудников входили инспектора по организационным и плановым вопросам народного образования.

С 1929–1930 года Народный комиссариат просвещения РСФСР ставит задачу «встать на путь создания единого для всего Наркомпроса плана инспекционной работы, а в задачу краевых (областных) отделов народного образования наиболее близко подойти к единому плану по краю (области) и округам». В мае 1929 года была утверждена инструкция организационно-плановому инспектору краевого (областного) и окружного отдела народного образования⁴.

Таким образом, для инспекторов всех уровней были утверждены соответствующие инструкции, определяющие их права,

¹ Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. 1928. № 5. С. 10–12.

² Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 16 июля 1928 года «Об утверждении Положения о губернских отделах народного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 16 июля 1928 года «Об утверждении Положения о губернских отделах народного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Инструкция организационно-плановому инспектору краевого (областного) и окружного отдела народного образования. Утверждена заместителем народного комиссара просвещения РСФСР В. Яковлевой 20 мая 1929 года // Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. 1929. № 26. С. 24–25.

обязанности и формы работы, планирование работы и отчетность. Но работа по нормативному обеспечению инспекторской деятельности продолжилась.

В августе 1930 года коллегией Народного комиссариата просвещения РСФСР было утверждено Положение о Центральной инспекции Народного комиссариата просвещения РСФСР¹.

Центральная инспекция просвещения была создана «для осуществления систематической проверки выполнения органами народного образования основных положений советской просветительной политики, постановлений и директив партии, правительства и Наркомпроса, для оказания помощи местным органам народного образования в деле перевода их работы на новые формы и методы, а также в целях усиления живого и конкретного руководства со стороны Наркомпроса краевыми (областными) отделами народного образования и привлечения внимания общественности к вопросам культурного строительства в Народном комиссариате по просвещению»².

В этот же период в целях привлечения советской общественности к непосредственному участию в деле руководства народным образованием и создания лучших условий для общественного контроля за деятельностью учреждений и органов народного образования при районных и городских отделах народного образования было принято решение о создании института общественной (добровольной) инспектуры. Деятельность общественных инспекторов регулировалась «Положением об организации и работе общественной инспектуры»³, принятым в сентябре 1930 года.

Далее продолжился эволюционный процесс разработки и принятия нормативных документов, регламентирующих де-

¹ Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. 1931. № 1. С. 11–12.

² Положение о Центральной инспекции Народного комиссариата просвещения РСФСР. Утверждено коллегией Народного комиссариата просвещения РСФСР 3 августа 1930 года // Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. 1931. № 1. С. 11.

³ Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. 1930. № 28. С. 15–16.

тельность инспекций различного уровня и инспекторов народного просвещения, так в период с 1930 до 1940 года было принято достаточно большое количество нормативных документов, назовем некоторые из них:

«Положение о школьной территориальной инспекции управления начальной и средней школы Наркомпроса»¹ (18 октября 1934 года);

Приказ народного комиссара просвещения РСФСР от 7 января 1937 года № 70 «О Главной инспекции при наркомпроме»²;

«Положение о районном инспекторе по школам неграмотных и малограмотных»³ (30 декабря 1938 года);

Приказ народного комиссара РСФСР от 14 марта 1939 года № 454 «О работе Главной инспекции»⁴;

«Временное положение о работе школьного инспектора Наркомпроса РСФСР»⁵ (25 марта 1939 года);

«Положение о районном (городском) школьном инспекторе»⁶ (от 25 ноября 1939 года).

В сороковые и пятидесятые годы работа продолжалась без видимых изменений, что обусловлено трагическими событиями Великой Отечественной войны 1941–1945 годов и послевоенным периодом восстановления государства.

К вопросам инспектирования вернулись в начале 50-х годов.

В 1954 году состоялось Всероссийское совещание инспекторов как этап совершенствования работы инспекции на пути повышения качества образования.

Основной задачей совещания являлось всестороннее, деловое обсуждение вопросов, связанных с улучшением инспектирования школ, совершенствования методов руководства ими, повышением качества учебно-воспитательной работы.

¹ Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. 1934. № 34. С. 10.

² Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1937. № 3. С. 5–6.

³ Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1939. № 1. С. 12–13.

⁴ Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1939. № 7. С. 3–4.

⁵ Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1939. № 8. С. 5–6.

⁶ Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1939. № 21–22. С. 21–23.

В докладе «О задачах инспектирования школ в свете решений XIX съезда коммунистической партии Советского Союза» было указано на слабость государственного контроля и проверки исполнения решений и указаний партии и правительства по вопросам школы и просвещения.

По результатам совещания были выработаны рекомендации, которые должны были помочь изменить ситуацию по инспектированию.

В начале 60-х годов вновь вернулись к идее общественного контроля.

В развитии этого положения совместным приказом министра просвещения РСФСР Е. Афанасенко и председателя Республиканского комитета профсоюза работников просвещения, высшей школы и научных учреждений РСФСР Л. Чупраковой (23 марта 1963 г., № 233, № 69) было утверждено «Положение об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, министерства просвещения АССР и Министерства просвещения РСФСР»¹. В Положении говорилось: «В свете выполнения решений XXII съезда КПСС и программы партии, закона о школе, решений ноябрьского (1962) пленума ЦК КПСС о всемерном усилении партийно-государственного и общественного контроля особое значение приобретает систематическое и глубокое изучение состояния народного образования, творческое внедрение передового опыта и оказания практической помощи работникам школ, других детских учреждений и органов народного образования на местах в повышении качества обучения и воспитания подрастающего поколения»².

Общественные инспектора изучали и внедряли передовой педагогический опыт и наиболее эффективные методы

¹ Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1963. № 9. С. 25–27.

² Положение об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, министерства просвещения АССР и Министерства просвещения РСФСР, утвержденное Министерством просвещения РСФСР и республиканским комитетом профсоюза работников просвещения, высшей школы и научных учреждений РСФСР 23 марта 1963 года № 69-М.

и приемы обучения и воспитания учащихся, достижений педагогической науки, а также оказывали практическую помощь в работе руководителям, учителям, воспитателям и другим работодателям учреждений народного образования.

Состоявшийся в 1971 году XXIV съезд КПСС наметил переход к новому этапу всеобщего обучения в стране.

В Директивах по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 годы было записано: «...последовательно повышать уровень образования и квалификации трудящихся, завершить переход ко всеобщему среднему образованию молодежи...» Это было продиктовано потребностями экономического и научно-технического развития социализма. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы».

Этим постановлением завершалась система мероприятий партии и правительства по реализации ленинского плана введения в стране всеобщего обязательного среднего образования. Основные принципы организации и деятельности учреждений системы народного образования СССР были закреплены в утвержденных в 1973 году и введенных в действие с 1 января 1974 года «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»¹.

Согласно этому документу в систему народного образования были включены: дошкольное воспитание, общее среднее образование, внешкольное воспитание, профессионально-техническое образование, среднее специальное образование, высшее образование.

Учитывая требования постановлений партии и правительства, а также в целях совершенствования инспекционной деятельности, в начале семидесятых годов был принят и доведен до сведения и руководства приказ министра просвещения СССР от 13 декабря 1972 года № 129 «Об утверждении Поло-

¹ Закон Союза Советских Социалистических Республик от 19 июля 1973 года № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза СССР и союзных республик о народном образовании» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1973. № 30. С. 460–481.

жения о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР».

В связи с этим министерства просвещения (народного образования) союзных республик были обязаны организовать изучение Положения с руководителями и инспекторами школ отделов народного образования и привести в соответствие с настоящим Положением документы министерств просвещения (народного образования) союзных республик, регламентирующие работу инспекторов школ.

В соответствии с утвержденным Положением школьную инспекцию составляют инспектора школ районных, городских, окружных, областных, краевых отделов народного образования, министерств просвещения автономных республик, министерств просвещения (народного образования) союзных республик и Министерства просвещения СССР.

Главной задачей школьной инспекции было осуществление государственного контроля за выполнением школами и органами народного образования решений партии и правительства в области народного образования, приказов и указаний Министерства просвещения СССР, министерств просвещения (народного образования) союзных республик; инспектирование работы общеобразовательных школ, внешкольных и дошкольных учреждений и органов народного образования в целях дальнейшего совершенствования обучения и коммунистического воспитания молодого поколения¹.

Инспектирование школ и органов народного образования осуществлялось на основе принципов партийности, научности, преемственности, связи с жизнью, сопровождалось оказанием практической помощи по устранению недостатков и систематической проверкой исполнения.

Важнейшими условиями эффективности инспектирования являлись плановость и систематичность, всесторонность и научно-педагогическая глубина анализа состояния дел, объек-

¹ Приказ Министерства просвещения СССР от 13 декабря 1972 года № 129 «Об утверждении Положения о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

тивность оценок и доказательность выводов, принципиальная требовательность и тактичность инспектирующих лиц.

В декабре 1975 года приказом по Министерству просвещения СССР было утверждено и введено в действие Положение об инспекторе по дошкольному воспитанию системы Министерства просвещения СССР¹, одобренное коллегией этого же министерства (приказ от 26 декабря 1975 года № 169).

Во исполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 декабря 1977 года № 11 «О дальнейшем совершенствовании обучения, воспитания учащихся общеобразовательных школ и подготовки их к труду» в краевых, областных, районных, городских отделах народного образования введена должность инспектора по трудовому обучению, воспитанию и профессиональной ориентации учащихся. Должностные обязанности инспектора определены приказом Министерства просвещения СССР от 3 мая 1978 года № 63 «Об утверждении квалификационной характеристики на инспектора по трудовому обучению, воспитанию и профессиональной ориентации учащихся»².

Однако уже в начале 80-х годов явления застоя, охватившие все советское общество, оказывают все возрастающее отрицательное влияние на образование.

После 1985 года начинается серьезная структурная и содержательная перестройка системы образования, в том числе и в части осуществления контроля. Учреждениям образования предоставляется право самоконтроля, что отразило процесс постепенной демократизации управления образованием и способствовало повышению ответственности педагогических коллективов за результаты своей деятельности. Коренным образом изменяются задачи и методика инспектирования.

В результате ряда правительственных и ведомственных решений в 1989–1990 годах упраздняется институт инспекторов

¹ Приказ Министерства просвещения СССР от 26 декабря 1975 года № 169 «Об утверждении Положения об инспекторе по дошкольному воспитанию системы Министерства просвещения СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Министерства просвещения СССР от 20 февраля 1978 года № 24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения» // СПС «КонсультантПлюс».

на всех уровнях органов управления образованием, а наименования должностей их сотрудников приводятся в соответствие с действующей классификацией должностей государственных служащих (например, специалист, ведущий, главный специалист, специалист-эксперт).

Принятие Верховным Советом России в июле 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании» было началом процесса формирования нового правового поля всей системы образования, в том числе осуществления инспекционной деятельности, а в дальнейшем — и контрольно-надзорной деятельности в области образования.

Глава 1.2. Государственная регламентация образовательной деятельности: современность и тенденции развития

В период с 1992 года и по настоящее время произошли серьезная трансформация и усиление контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, исполняемых уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Первоначально в Законе Российской Федерации «Об образовании» вообще не были предусмотрены надзорные полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере образования, компетенция в этой сфере была ограничена тремя контрольными полномочиями:

- лицензирование, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений;
- контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования;
- контроль исполнения государственных образовательных стандартов.

При этом к компетенции субъектов Российской Федерации в части осуществления ими полномочия по контролю относились:

- *лицензирование образовательных учреждений*, за исключением лицензирования на право ведения образовательной деятельности по программам высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- *контроль исполнения государственных образовательных стандартов*;

- *осуществление аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений по доверенности федерального органа управления образованием.*

В первой редакции Закона Российской Федерации «Об образовании» разграничения контрольных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации были не «пообъектными», а функциональными, то есть если какая-либо функция была закреплена за Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, то она исполнялась соответствующими органами в отношении всех объектов контроля.

Кроме того, в компетенции Российской Федерации было право инспектировать любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, что нашло отражение в статье 30¹. Согласно пункту 7 данной статьи федеральные (центральные) государственные органы управления образованием вправе инспектировать любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием на территории Российской Федерации по вопросам своей компетенции в порядке надзора².

Таким образом, надзор понимался исключительно как функция Российской Федерации, в отличие от контроля, осуществляемого как Российской Федерацией, так и субъектами Российской Федерации.

Необходимо добавить, что было предусмотрено делегирование полномочий по лицензированию — с уровня субъектов Российской Федерации на муниципальный уровень, по государственной аккредитации — с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

Законом Российской Федерации «Об образовании» в редакции 1996 года было внесено принципиальное изменение в разграничение контрольных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — появилось разделение полномочий по объектам контроля. Пока лишь это коснулось лицензирования образовательной деятельности.

¹ Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

В соответствии с внесенными изменениями к полномочиям Российской Федерации отнесено лицензирование образовательных учреждений по программам высшего профессионального и послевузовского образования, а к полномочиям субъектов Российской Федерации — лицензирование образовательных учреждений по всем остальным образовательным программам.

Надзорные полномочия в сфере образования в компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации появились в связи с принятием Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹, одновременно этим законом были расширены их контрольные полномочия.

Принятым законом в компетенцию субъектов Российской Федерации, помимо *лицензирования образовательной деятельности*, были включены в качестве самостоятельных полномочий *аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений* (за исключением образовательных учреждений, лицензирование, аттестация и государственная аккредитация которых отнесены к компетенции Российской Федерации).

Кроме того, субъектам Российской Федерации было предоставлено *право осуществления надзора и контроля в сфере образования и исполнения государственных образовательных стандартов* за образовательными учреждениями независимо от форм собственности (за исключением федеральных образовательных учреждений и высших учебных заведений), а также за деятельностью муниципальных органов управления образованием.

Министерство образования Российской Федерации в течение 1998–2001 годов издало несколько нормативных и методических писем для органов управления образованием всех уровней, разъясняющих содержание, регламентирующих

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

и подготовивших правовое обеспечение инспекционно-контрольной деятельности. Среди изданных документов наиболее значительными были:

- рекомендации об инспектировании в системе образования Российской Федерации (приложение к письму Минобразования России от 11 июня 1998 г. № 33)¹;
- указание Министерства образования Российской Федерации от 13 июля 1998 г. № 577-30 «О введении в действие Инструкции о порядке инспектирования»²;
- решение коллегии Минобразования России от 30 мая 2000 г. № 12/1, письмо Министерства образования Российской Федерации от 23 июня 2000 г. № 22-06-728 «О состоянии исполнения законодательства Российской Федерации в системе образования по результатам инспекционных проверок»;
- письмо Министерства образования России от 22 июня 2000 г. № 22-06-723 «Об осуществлении контрольных функций органов управления образованием».

В последнем письме отмечалось, что «в течение последнего десятилетия социально-политические изменения, произошедшие в России, значительно изменили содержание управленческих функций в сфере образования. Наиболее опасная тенденция современной практики управления образованием в России проявляется в неисполнении и игнорировании норм образовательного права должностными лицами органов власти и управления. В этой связи чрезвычайно остро встает проблема государственного контроля исполнения законодательства в сфере образования»³.

¹ Письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 33 «О работе с рекомендациями об инспектировании в системе Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Указание Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 13 июля 1998 г. № 577-30 «О введении в действие инструкции о порядке инспектирования» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Письмо Министерства образования России от 22 июня 2000 г. № 22-06-723 «Об осуществлении контрольных функций органов управления образованием» // СПС «КонсультантПлюс».

В июне 2004 года была создана Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

- функции по контролю и надзору за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической деятельности, молодежной политики, аттестации научных и научно-педагогических кадров;
- функции по контролю и надзору за качеством образования в образовательных учреждениях и подготовки выпускников в образовательных учреждениях и подготовки выпускников образовательных учреждений по завершении каждого уровня образования;
- лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования);
- в установленном порядке проверку деятельности образовательных организаций и учреждений¹.

В 2007 году процесс законодательного уточнения полномочий в части законодательной регламентации полномочий и процедур по надзору и контролю в сфере образования продолжился.

Процесс разграничения полномочий между различными органами государственной власти, в том числе между федеральными и региональными органами, был инициирован во многом благодаря началу на федеральном уровне административной реформы, изменившей систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

В частности, Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» в числе приоритетных направлений административной реформы было предусмотрено организационное разделение функций надзора и контроля,

¹ Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 300 // СПС «КонсультантПлюс».

управления государственным имуществом, предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, конкретизировали цели и задачи административной реформы в части реализации полномочий по контролю и надзору в различных отраслях экономики и социальной сферы, закрепив необходимость оптимизации функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора.

В связи с этим в 2007–2008 годах было запланировано проведение ряда мероприятий, предусматривающих повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение процедур лицензирования, государственной регистрации, аккредитации как в федеральных органах исполнительной власти, так и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в конце 2006–2007 году было принято три федеральных закона, полностью изменивших концепцию и принципы осуществления полномочий по контролю и надзору в сфере образования:

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»;

Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Феде-

рального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Между тем, значительным этапом в развитии контрольно-надзорной деятельности в сфере образования стало принятие Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», которым внесены существенные изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части разграничения компетенции по реализации уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочий по контролю и надзору в сфере образования, а также закреплена принципиально новая модель их реализации.

В соответствии со статьей 2 вышеуказанного Закона все полномочия по контролю и надзору в сфере образования объявлены федеральными. Но определенная часть из них передается вместе с субвенциями из федерального бюджета для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а именно:

- *лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений*, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений;
- *надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования* расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, надзор за которыми отнесен к полномочиям федеральных органов государственной власти), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодатель-

ства Российской Федерации в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний;

- *осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, контроль качества которых отнесен к полномочиям федеральных органов государственной власти¹.*

Для реализации этих полномочий в субъектах Российской Федерации были созданы самостоятельные органы исполнительной власти и структурные подразделения в органах государственной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования, которые должны осуществлять переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, финансирование которых осуществляется из субвенций, выделяемых из федерального бюджета.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ были закреплены достаточно широкие полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзора), по контролю и надзору за качеством и полнотой исполнения указанными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий, а также контроль за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

В случае неудовлетворительного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий Правительство Российской Федерации вправе их изъять с одновременным изъятием соответствующих субвенций¹.

Поскольку принятый в конце 2006 года Федеральный закон требовал проведения большого числа подготовительных мероприятий как в части финансового обеспечения установленных полномочий, так и в части значительных структурных изменений в системах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, его введение в действие было предусмотрено с 1 января 2008 года.

В связи с тем, что в 2007 году в федеральном бюджете на 2008 год не был предусмотрен необходимый объем средств для выделения их субъектам Российской Федерации в виде субвенций, вступление в силу соответствующих положений статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ было перенесено в связи с принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» на 1 января 2009 года.

Таким образом, сам процесс выстраивания федерально-региональной системы государственного контроля и надзора в сфере образования начался в 2009 году и продолжается до настоящего времени.

Для системы образования передача полномочий, в том числе по контролю и надзору в области образования, субъектам Российской Федерации имела большое значение. В системе образования никогда не функционировали территориальные органы, поэтому передача полномочий означала, что в области образования впервые выстраивается целостная федерально-региональная система, которая реализовывает единый подход к проведению надзора и контроля.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

Значительные изменения и дополнения именно в части осуществления контрольно-надзорных полномочий в сфере образования и их правового регулирования внес Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 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», вступивший в силу с 1 января 2011 года.

Данный Закон внес изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «Об образовании», в Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в отдельные статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Поправки имели целью усовершенствовать контрольно-надзорные функции и оптимизировать предоставление государственных услуг в данной сфере.

Прежде всего, законом закреплена передача еще одного полномочия Российской Федерации в области образования для осуществления на региональный уровень — передано полномочие подтверждения документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях путем проставления на них штампа «апостиль». Это было закреплено в статье 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании», и дополнительно в этом Законе появилась статья 27.1 «Подтверждение документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях».

Дополнения, внесенные в подпункт 1 пункта 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании», позволили расширить полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, в части осуществления государ-

ственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия, смогли осуществлять государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования не только за образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона Российской Федерации «Об образовании»), но и иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также принимать меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе путем выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений указанным образовательным учреждениям, организациям, их учредителям.

Дополнен также подпункт 3 пункта 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании», согласно новой редакции которого к полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся полномочия не только по лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона), но и лицензирование образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки, а также формирование, ведение и обеспечение использования региональных информационных систем государственной аккредитации, содержащих сведения о деятельности аккредитованных образовательных учреждений, что также расширяет полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области образования.

Значительные дополнения появились в статье 32 Закона Российской Федерации «Об образовании», в соответствии с которыми образовательное учреждение обязано обеспечить функционирование системы внутреннего мониторинга качества образования в образовательном учреждении и создание и ведение официального сайта образовательного учреждения в сети «Интернет». Абсолютно новым было закрепление обязанности за образовательными учреждениями по обеспечению открытости и доступности сведений и копий документов по образовательной деятельности.

Утратила свою силу статья 33 Закона Российской Федерации «Об образовании», вместо нее были добавлены статьи 33.1 «Лицензирование образовательной деятельности» и 33.2 «Государственная аккредитация образовательных учреждений, научных организаций».

Изменения претерпела статья 38 Закона Российской Федерации «Об образовании». В новой редакции статья стала называться «Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования. Государственный контроль качества образования». По сравнению с предыдущей редакцией статья стала включать в себя основные положения по государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования¹.

Было закреплено, что к отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, государственного контроля качества образования посредством проводимых органами по контролю и надзору в сфере образования плановых и внеплановых проверок, применяются требования Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹ Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ (ред. от 3 декабря 2011 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» // СПС «КонсультантПлюс».

Следующим шагом в оптимизации контрольно-надзорной деятельности в области образования, а также в части развития законодательства по осуществлению контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, стало принятие 18 июля 2011 г. Федерального закона № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Данным Законом внесены изменения в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» в части осуществления государственного контроля (надзора), в том числе и при осуществлении государственного контроля качества образования, а именно: государственный контроль качества образования перестал существовать как отдельное полномочие Российской Федерации в области образования, переданное органам государственной власти субъектов Российской Федерации. На уровень субъектов Российской Федерации передано полномочие по государственному контролю (надзору) в области образования, который, в свою очередь, включает в себя федеральный государственный надзор в области образования и федеральный государственный контроль качества образования.

Следующим шагом в развитии законодательства по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования было вступление в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который заменил собой два действовавших образовательных закона (Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»).

Принятие данного Закона было, прежде всего, направлено на обеспечение государственных гарантий и реализацию конституционного права граждан на образование, на правовое регулирование отношений в сфере образования в целях обеспечения и защиты интересов личности, общества и государства. Значительные изменения внесены в правовую базу реализации контрольно-надзорных полномочий в сфере образования.

Федеральным законом «Об образовании в РФ» введено новое понятие «государственная регламентация образователь-

ной деятельности», связанное с контрольно-надзорной деятельностью в сфере образования¹.

Вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в новом Законе отведена одна статья (93). В основном она сохранила позиции предыдущего Закона Российской Федерации «Об образовании» (статья 38), но с некоторыми новыми правилами:

- добавлены дополнительные основания для проведения внеплановых проверок;
- внесены дополнения в порядок принятия мер к образовательным организациям и органам самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования, при неисполнении ими в срок или в полном объеме ранее выданного предписания.

Введение в действие нового отраслевого закона об образовании не остановило совершенствование федерального законодательства, в том числе по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования. По состоянию на январь 2017 года в отраслевой закон внесено более 30 изменений, в том числе и в статью 93. Законодательное творчество продолжается.

Одно из последних изменений касается совершенствования процедур государственного контроля (надзора) в сфере образования в связи с принятием Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 500-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Дано новое определение термину «федеральный государственный контроль качества образования». Система мер, применяемая органом контроля и надзора, стала разной по результатам проверок в рамках федерального государственного контроля качества образования и федерального государственного надзора в сфере образования.

Дополнительные основания для проведения внеплановых проверок, установленные ранее статьей 93 Федерального закона «Об образовании в РФ» только для федерального госу-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (статья 90) // СПС «КонсультантПлюс».

дарственного надзора в сфере образования, теперь распространяются и на проверки по федеральному государственному контролю качества образования.

Подводя итог историческому экскурсу по изменениям законодательства в сфере образования, можно проследить динамику развития законодательной базы по вопросу осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования — от регулирования процедур инспектирования до регламентации процедур государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Дальнейшее совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации должно обеспечить повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе посредством внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности¹.

Интересным представляется государственный стандарт ИСО 9001—2015², которым вводится в оборот риск-ориентированное мышление как инструмент предупреждения: «Риск-ориентированное мышление позволяет организации определять факторы, которые могут привести к отклонению от запланированных результатов процессов и системы менеджмента качества организации, а также использовать предупреждающие средства управления для минимизации негативных последствий и максимального использования возникающих возможностей».

Предполагается внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность рас-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016—2017 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

² «ГОСТ Р ИСО 9001—2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Требования» (утв. Приказом Росстандарта от 28 сентября 2015 г. № 1391-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

ходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях.

Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты.

Полагаем, что необходимо проводить проверки в зависимости от степени риска работы организации с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

Переход от применения подхода всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному подходу планирования проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям позволяет увеличить процент охвата потенциальных нарушителей обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям.

Отдельное внимание следует уделять совершенствованию механизмов досудебного (внесудебного) разрешения споров, возникающих в ходе и по итогам проведения мероприятий по контролю и надзору.

Главным приоритетом контрольно-надзорных органов станет повышение уровня безопасности в соответствующих сферах в соответствии с показателями достижения общественно значимого результата. Формирование таких показателей потребует дополнительного анализа и формулирования отраслевых рисков, на минимизацию которых направлено принятие государством обязательных требований и введение соответствующих видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Комплексное реформирование сферы контрольно-надзорной деятельности невозможно без изменения систем мотивации контрольно-надзорных органов, работу которых

необходимо оценивать не по числу найденных нарушений и наложенных штрафов, а по уровню безопасности общественных отношений, их защищенности в контролируемой сфере деятельности. В связи с этим одной из задач видится реализация комплекса мер по налаживанию системной профилактической работы, ориентированной на соблюдение поднадзорными субъектами предъявляемых требований, а не только на наказание за нарушение таких требований.

Подготовку и реализацию таких мероприятий планируется проводить в сотрудничестве с общественными советами, созданными при органах государственного контроля (надзора), объединениями предпринимателей, представителями Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также с объединениями по защите прав потребителей.

Повышению информированности хозяйствующих субъектов о предъявляемых к ним обязательных требованиях способствует формирование и опубликование перечней типовых нарушений обязательных требований по каждому виду государственного контроля (надзора), а в наиболее комплексных сферах государственного контроля (надзора) — по видам проверяемых предприятий (видам контролируемой деятельности).

На федеральном уровне первые шаги по внедрению риск-ориентированного подхода в сфере контрольно-надзорной деятельности предприняты:

- Постановлением Правительства России от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, а также определен перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода (федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государствен-

ный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный надзор в области связи);

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 утверждены правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения, согласно которым орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля использует уведомление для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, совершенствованию применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) и иных целей, не связанных с ограничением прав и свобод юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Риск-ориентированный подход предполагает более точечный механизм выбора субъектов предпринимательства, в отношении которых необходимо проводить мероприятия по контролю, с целью недопущения необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность предпринимателей¹.

«Необходимо отметить, что применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора является принципиально новым механизмом, кардинально меняющим основные цели и задачи всей контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти.

Основные преимущества риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности указаны в Плане мероприятий («дорожной карте») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы:

¹ Кучеренко А. В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2016. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

- активное использование методов оценки риска позволяет достигнуть снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти;
- использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг;
- внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям позволяет существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях;
- введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат не все субъекты;
- переход к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия позволит передать подконтрольные субъекты с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

Применение риск-ориентированного подхода позволило сократить общее количество проверок от 30 до 90 процентов, а отдельные категории бизнеса — и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок. При этом было обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере»¹.

¹ *Мартынов А. В.* Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18 // СПС «КонсультантПлюс».

Относительно российского случая, по оценкам экспертов, риск-ориентированный подход позволит снизить на 40 процентов количество проверок, на 30 процентов — число ревизоров, что позволит сэкономить 20 процентов средств бюджета¹.

Субъекты Российской Федерации на региональном уровне также стали использовать риск-ориентированный подход к планированию проверок.

Например, Департамент образования города Москвы также приступил к частичной реализации вышеописанной модели:

- проводятся мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований;
- в открытом доступе размещаются материалы селекторных совещаний по вопросам государственной регламентации (постоянная ссылка на селекторные совещания <http://dogm.mos.ru/control-and-supervision-in-the-sphere-of-education/msov/index.php>);
- приказом от 31 января 2017 г. № 32 утверждена программа профилактики нарушений обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации об образовании (на 2017 г.), в соответствии с которой проводится разъяснительная работа по типовым нарушениям законодательства в сфере образования во время семинаров-совещаний, круглых столов, вебинаров, рабочих встреч с участниками образовательных отношений, размещается необходимая информация на официальном сайте Департамента образования города Москвы в разделе «Мособrnадзор»;
- поддержана инициатива Московского городского педагогического университета по созданию экспертно-консультативного портала <http://mosobrnadzor.ru/>.

Дальнейшей характерной чертой контрольно-надзорной деятельности станет оптимизация и сокращение количества проверок, постепенный переход от плановых показателей по количеству контрольно-надзорных мероприятий к качественным показателям риск-ориентированного подхода, развитие профилактических функций органов власти по предупреждению нарушений.

¹ *Егорова Н.* Три года без проверок... // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия». 2015. № 29 // СПС «КонсультантПлюс».

РАЗДЕЛ II

Лицензирование образовательной деятельности

Глава 2.1. Правовые основы лицензирования образовательной деятельности

Потребность общества в правовом регулировании существует объективно, так как сложные социальные связи и отношения всегда требуют своего упорядочения и регулирования.

Правовое регулирование обычно определяют как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения¹.

По мнению А. Б. Венгерова, «правовое регулирование можно охарактеризовать как процесс наделения участников общественных отношений правомочиями, обязанностями, ответственностью (дозволениями, запретами, управомочиями), реализации этих правомочий, обязанностей, ответственности, превращения упомянутых участников в субъектов правовых отношений»².

Ф. Н. Фаткуллин, например, понимает под правовым регулированием «специфическую деятельность государства, его органов и уполномоченных на то общественных организаций по упорядочению общественных отношений путем установления правовых норм, в необходимых случаях путем вынесения индивидуальных решений в соответствии с этими нормами по поводу персональных участников этих отношений»³.

¹ Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. 2007. С. 90–91.

² Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 466.

³ Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987. С. 135.

Есть группа авторов (Г. К. Варданыц, В. П. Казимирчук, С. В. Боботов, Ю. И. Новик), которые считают правовое регулирование разновидностью социального управления.

Г. К. Варданыц полагает, что правовое регулирование представляет собой разновидность социального регулирования, характеризующуюся стабилизирующим воздействием на социальную систему, в то же время правовое регулирование представляет собой разновидность социального управления, основанного на правовой формализации социальных интеракций.

По мнению Ю. И. Новик, правовое регулирование — это «функциональная система упорядочения социального поведения и взаимодействия людей и опосредованного целенаправленного воздействия на общественные отношения».

В. Н. Протасов рассматривает правовое регулирование как установление целесообразных отношений между субъектами в определенной социальной сфере через представление им субъективных юридических обязанностей с тем, чтобы вызвать нужное поведение¹.

С категорией «правовое регулирование» тесно связана категория «правовое воздействие», под которым понимают взятый в единстве и многообразии весь процесс влияния права на общественную жизнь, сознание и поведение людей.

С. С. Алексеев отмечает, что, определяя «правовое регулирование» через понятие правового воздействия, следует учитывать, что эти понятия не являются тождественными². Этой позиции придерживаются большинство исследователей (С. С. Алексеев, А. И. Бобылев, В. М. Горшенев, И. Ю. Дюрягин, Т. В. Кашанина, В. В. Лазарев, А. В. Малько, Н. И. Матусов, Ю. Г. Ткаченко, А. Ф. Черданцев, другие).

Правовое воздействие — понятие широкое, характеризующее все направления и формы влияния права на общественную жизнь, в том числе функционирование права в качестве идеологического, воспитательного фактора.

Таким образом, данные понятия соотносятся между собой как часть и целое, поскольку правовое регулирование является

¹ Протасов В. Н. Что и как регулирует право. М., 1995. С. 22.

² Алексеев С. С. Общая теория права. М., 2008. С. 211.

ся одной из форм воздействия права на социальные процессы. Авторы книги используют термины «правовое регулирование» и «правовые основы» как осуществляемое государством при помощи специальных юридических средств целенаправленное воздействие на общественные отношения с целью их организации, упорядочивания, стабилизации.

Согласно п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту — ГК РФ) в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности, в том числе только на основании специального разрешения (лицензии)¹.

«Лицензирование следует рассматривать как составную часть разрешительной системы (правовой инструмент ее осуществления). Оно представляет собой специфический административно-правовой метод государственно-управленческой деятельности и государственного регулирования. Являясь составной частью разрешительной системы, лицензирование в общих чертах повторяет ее целевое предназначение, связанное с непосредственным обеспечением государственно-правового порядка, прежде всего в сфере экономики»².

«Одни авторы рассматривают институт лицензирования в качестве лицензионно-разрешительной системы и относят его к административной деятельности. Д. В. Осинцев, например, под лицензионно-разрешительной системой рассматривает самостоятельное направление деятельности исполнительной власти, основанное на особом порядке сочетания способов правового регулирования и средств адми-

¹ Лицензия — специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа (статья 3 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

² Багандов А. Б. Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2008. С. 12–13.

нистративно-правового воздействия, определяющих порядок правоприобретения, правореализации и прекращения правообладания специальным административно-правовым статусом.

Сущность этого государственного управленческого института состоит в санкционировании, официальном признании за конкретными субъектами возможности заниматься отдельными видами деятельности, а также в контроле за фактически осуществляемыми действиями.

Другие авторы рассматривают лицензирование в качестве элемента содержания правоспособности юридического лица.

Согласно п. 3 ст. 49 ГК РФ правоспособность юридического лица возникает с момента его создания, а созданным оно считается с момента его государственной регистрации (п. 2 ст. 50 ГК РФ).

Одним из элементов содержания правоспособности юридического лица является право на осуществление определенных видов деятельности. Реализация права на осуществление деятельности, подлежащей лицензированию, возможна только с момента получения лицензии или в указанные в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами (абз. 2 п. 3 ст. 49 ГК РФ)¹.

Лицензирование, как деятельность по выдаче специального разрешения на ведение соответствующей деятельности уполномоченными на то органами действительно может содержать элементы административно-правовых отношений.

Однако определение видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, относится к характеристике правоспособности юридического лица и в силу этого является институтом гражданского права, регулирование которого в соответствии с Конституцией Российской Федерации отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации².

¹ Песегова Е.В. Правовой анализ процедуры лицензирования образовательной деятельности // Право и образование. 2007. № 10. С. 26.

² Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 5 февраля 1997 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 5.

По мнению Е. В. Песеговой, институт лицензирования выступает в качестве многофункционального института (является точкой отсчета возникновения у субъекта реального права на осуществление деятельности, подлежащей лицензированию, и формой государственного контроля за осуществлением деятельности, представляющей потенциальную опасность для окружающих). Данная многофункциональность позволяет сделать вывод о междисциплинарном характере института лицензирования¹.

Образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности (часть 1 статьи 91 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее по тексту — Федеральный закон «О лицензировании») лицензированию подлежит образовательная деятельность, то есть деятельность по реализации образовательных программ.

Под лицензированием понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования².

Особенности лицензирования образовательной деятельности в части порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии, порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии устанавливаются Федеральным законом «Об образовании в РФ» (статья 91).

¹ Песегова Е.В. Указ. соч. С. 27.

² Статья 3 Федерального закона «О лицензировании».

Положением о лицензировании образовательной деятельности (далее по тексту — Положение о лицензировании) устанавливается исчерпывающий перечень лицензируемых образовательных услуг (перечня лицензируемых образовательных программ)¹.

Не подлежит лицензированию деятельность, не связанная с реализацией образовательных программ:

- присмотр и уход за детьми²;
- внеурочная деятельность в рамках реализации федеральных государственных образовательных стандартов³;
- обучение пожарно-техническому минимуму⁴;
- тестирование иностранных граждан по русскому языку как иностранному языку⁵;
- проведение семинаров, конференций, круглых столов и иных подобных мероприятий, консультации, обучающие и иные занятия без проведения итоговой аттестации и выдачи документов об образовании и (или) квалификации⁶.

Лицензированию подлежит не сама организация, а осуществляемая образовательная деятельность. Процедура лицензирования образовательной деятельности включает в себя процедуры лицензионного контроля и принятие решения о выдаче (об отказе в выдаче) лицензии на осуществление образовательной деятельности.

За получением лицензии на осуществление образовательной деятельности в лицензирующие органы могут обратиться с письменным заявлением следующие соискатели лицензии:

- образовательные организации;
- организации, осуществляющие обучение;

¹ Приложение к Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности».

² Присмотр и уход за детьми это комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня.

³ URL: <http://mosobrnadzor.ru/licensing/faq/81#81> — [Дата обращения: 11.02.2017]

⁴ URL: <http://mosobrnadzor.ru/licensing/faq/10#10> — [Дата обращения: 11.02.2017]

⁵ URL: <http://mosobrnadzor.ru/licensing/faq/31#31> — [Дата обращения: 11.02.2017]

⁶ URL: <http://mosobrnadzor.ru/licensing/faq/28#28> — [Дата обращения: 11.02.2017]

- индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность с привлечением педагогических работников.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляется лицензирующим органом:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор¹);
- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования².

Рособрнадзор осуществляет лицензирование образовательной деятельности следующих организаций:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;
- федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и кон-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // СПС «КонсультантПлюс».

² В городе Москве полномочиями по лицензированию образовательной деятельности наделен Департамент образования города Москвы (пункт 4.2.1 постановления Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП (в ред. от 22 сентября 2015 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте образования города Москвы») // СПС «КонсультантПлюс».

сульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;

- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации.

Остальные организации (например, дошкольные и общеобразовательные организации) и индивидуальные предприниматели¹ получают лицензию на осуществление образовательной деятельности в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, на территории которых они реализуют образовательные программы². В городе Москве, например, лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается Департаментом образования города Москвы.

Процедура получения лицензии регламентируется Федеральным законом «О лицензировании», Федеральным законом «Об образовании в РФ» и Положением о лицензировании образовательной деятельности, а также нормативными правовыми актами лицензирующего органа.

Для получения лицензии соискатель подает в лицензирующий орган по установленной лицензирующим органом форме заявление и необходимые документы. Например, приказом Департамента образования города Москвы от 15 февраля

¹ Индивидуальный предприниматель обязан получить лицензию при осуществлении образовательной деятельности с привлечением педагогических работников, то есть в случае непосредственного участия в реализации образовательных программ иных лиц на основе трудового договора или гражданско-правового договора (часть 5 статьи 32 и часть 2 статьи 91 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

² Место осуществления отдельного вида деятельности, подлежащего лицензированию, — объект (помещение, здание, сооружение, иной объект), который предназначен для осуществления лицензируемого вида деятельности и (или) используется при его осуществлении, соответствует лицензионным требованиям, принадлежит соискателю лицензии или лицензиату на праве собственности либо ином законном основании, имеет почтовый адрес или другие позволяющие идентифицировать объект данные. Место осуществления лицензируемого вида деятельности может совпадать с местом нахождения соискателя лицензии или лицензиата (статья 3 Федерального закона «О лицензировании»).

2016 г. № 51 утверждены формы документов, используемых при лицензировании образовательной деятельности: заявление о предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности, заявление о переоформлении лицензии (временной лицензии) на осуществление образовательной деятельности, заявление о прекращении образовательной деятельности, заявление о предоставлении дубликата лицензии (временной лицензии) на осуществление образовательной деятельности, справка о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по образовательным программам, справки о педагогических и научных работниках, о наличии условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды при наличии образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, заявление о предоставлении копии лицензии (временной лицензии) на осуществление образовательной деятельности, заявление о предоставлении сведений из реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности, выписка из реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности.

Заявление о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы¹ соискателем лицензии представляются в лицензирующий орган непосредственно, представителем по доверенности, направляются заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа.

В соответствии со статьями 53 и 185 Гражданского кодекса Российской Федерации:

- учредительным документом может быть предусмотрено, что полномочия выступать от имени юридического лица предоставлены нескольким лицам, действующим совместно или независимо друг от друга (сведения об этом подлежат включению в единый государственный реестр юридических лиц);

¹ В заявлении указываются сведения, предусмотренные статьей 13 Федерального закона «О лицензировании». Перечень прилагаемых к заявлению документов указан в пункте 10 постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

- лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно;
- доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу или другим лицам для представительства перед третьими лицами;
- доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это в соответствии с законом и учредительными документами.

Таким образом, подписывать заявление о предоставлении лицензии от имени соискателя лицензии (юридического лица) может только то физическое лицо, которое уполномочено учредительным документом, законом или которому руководитель соискателя лицензии (юридического лица) по доверенности предоставил право подписывать заявление о предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Понимая буквально положения гражданского законодательства, можно сделать вывод о том, что оценивание текста доверенности работниками лицензирующего органа не предполагается. При этом перечень полномочий в доверенности должен быть указан настолько полно, чтобы не могло быть его двоякого толкования и понимания.

При направлении заявления в лицензирующий орган с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», иных федеральных государственных информационных систем, региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, а также информационных систем участников межведомственного взаимодействия документы подписываются (заверяются) и согласуются электронной цифровой подписью лица, имеющего соответствующие полномочия.

Если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением установленных требований и (или) документы

представлены не в полном объеме, то в течение 3-х рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения в 30-дневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют, или направляет такое уведомление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В срок, не превышающий 45 рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в указанных заявлении и документах сведений, в том числе проверку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении. Решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении оформляется приказом (распоряжением) лицензирующего органа. В случае принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии она оформляется одновременно с приказом (распоряжением).

Соискателю при положительном решении лицензирующего органа выдается установленного образца лицензия с приложением¹. В приложении к лицензии указываются сведения:

- о видах образования, об уровнях образования (для профессионального образования также сведения о профессиях, специальностях, направлениях подготовки и присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки квалификации), о подвидах дополнительного образования;
- адреса мест осуществления образовательной деятельности (за исключением мест осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, основным программам профессионального обучения).

¹ Приказ Минобрнауки России от 10 декабря 2013 г. № 1320 (в ред. от 21 ноября 2014 г.) «Об утверждении формы лицензии на осуществление образовательной деятельности, формы приложения к лицензии на осуществление образовательной деятельности и технических требований к указанным документам» // СПС «КонсультантПлюс».

И. И. Самсонов, А. А. Сапунов, В. В. Лазуткин, изучив состояние спортивной инфраструктуры образовательных учреждений на территории Российской Федерации, пришли к выводу о том, что большинство образовательных организаций не могут в настоящее время выполнять лицензионные требования и условия в части лицензирования всех адресов, по которым проводятся спортивные соревнования за пределами спортивной школы.

«Например, тренировочный процесс реализуется в различных формах проведения занятий (групповые занятия, индивидуальные, восстановительные мероприятия, инструкторская и судейская практика, спортивные соревнования, тренировочные сборы и т. д.). Поэтому спортивная школа «А», которая не имеет в достаточном количестве спортивных сооружений для обеспечения эффективной организации тренировочного процесса, использует объекты спорта спортивной школы «Б». Следуя логике рассуждения, получается парадоксальная ситуация, связанная с тем, что учащийся спортивной школы, являющийся участником любых спортивных мероприятий (в том числе в спортивных соревнованиях) за территорией школы (указанной в качестве места проведения занятий, т. е. не указанной в приложении к лицензии), нарушает лицензионное законодательство РФ. Нам представляется, что выходом из данной проблемной ситуации является внедрение опыта ведения образовательной деятельности по реализации дополнительных профессиональных программ (ч. 4 ст. 91 Закона № 273-ФЗ). Организациям дополнительного профессионального образования необходимо иметь лицензию на право ведения образовательной деятельности, но адрес(а) мест проведения занятий указывать в приложении к лицензии нет необходимости»¹.

Указанные авторы в заключение своей статьи предложили пути разрешения сложившейся ситуации:

¹ Самсонов И.И., Сапунов А.А., Лазуткин В.В. Проблемы внедрения механизмов совместного использования спортивной инфраструктуры образовательными учреждениями различных типов и пути их решения // Право и образование. 2015. № 6. С. 62.

- для образовательных учреждений рекомендуется заключать договоры о безвозмездном пользовании имуществом в порядке статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на неопределенный срок в силу требований законодательства о лицензировании;
- необходимо установить в федеральном законодательстве норму об идентичности лицензионных требований по безопасности для образовательных организаций и требований по безопасности при проведении физкультурных и спортивных мероприятий для физкультурно-спортивных организаций.

На практике возникают вопросы с указанием в лицензии точного адреса места ведения образовательной деятельности. Например, в уставе лицензиата указан один адрес, а в выписке из ЕГРЮЛ — другой. В этом случае лицензирующему органу следует руководствоваться заявлением, поданным соискателем лицензии или лицензиатом, где указываются адреса мест осуществления лицензируемого вида деятельности.

Подтверждением сведений будут реквизиты документов о наличии у соискателя лицензии на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта) в каждом из мест осуществления образовательной деятельности, а также копии правоустанавливающих документов в случае, если права на указанные здания, строения, сооружения, помещения и территории и сделки с ними не подлежат обязательной государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Переоформление лицензии осуществляется лицензирующим органом в следующих случаях:

- реорганизации юридического лица в форме преобразования;
- реорганизации юридических лиц в форме присоединения при наличии лицензии у присоединяемого юридического лица;

- реорганизации юридических лиц в форме их слияния при наличии лицензии у одного реорганизованного юридического лица или лицензий у нескольких реорганизованных юридических лиц;
- изменения наименования, адреса места нахождения юридического лица (изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность);
- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем лицензируемого вида деятельности;
- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

Согласно части 9 статьи 108 Федерального закона «Об образовании в РФ» выданные до 1 сентября 2013 г. лицензии на осуществление образовательной деятельности должны быть переоформленными в целях приведения образовательной деятельности в соответствии с новым Федеральным законом до 1 января 2017 г.

Необходимость переоформления вызвана изменением наименования ряда образовательных программ и уровней образования, которые, согласно частям 1 и 2 статьи 108 Федерального закона «Об образовании в РФ», приравниваются либо признаются тождественными соответствующим уровням и наименованиям образовательных программ, предусмотренных старым законодательством об образовании. Кроме того, переоформление лицензии может быть обусловлено приведением в соответствие с законодательством наименования образовательной организации.

Переоформление лицензии в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в РФ» возможно без проведения проверки соответствия образовательной организации лицензионным требованиям (за исключением лицензирования новых образовательных программ либо новых мест осуществления образовательной деятельности)¹.

¹ URL: <http://mosobrнадзор.ru/licensing/faq/17#17> — [Дата обращения: 11.02.2017]

Лицензия на осуществление образовательной деятельности действует бессрочно.

За предоставление или переоформление лицензирующим органом лицензии (приложения к лицензии), а также выдачу дубликата лицензии уплачивается государственная пошлина в размере и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах¹.

Государственная пошлина уплачивается заявителем до подачи им в лицензирующий орган заявления о предоставлении государственной услуги, что предусмотрено пунктом 23 приказа Минобрнауки России от 17 марта 2015 г. № 244 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»).

Государственная пошлина не подлежит возврату лицензирующим органом в случае отказа в предоставлении лицензии по законным основаниям.

В соответствии с подпунктом 6 пункта 1 и пунктом 5 статьи 333.18 главы 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации при обращении за совершением юридически значимых действий государственная пошлина уплачивается до подачи заявлений и (или) документов на совершение таких действий либо до подачи соответствующих документов.

На основании подпункта 1 пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации уплаченная государственная пошлина подлежит возврату частично или полностью в случае уплаты государственной пошлины в большем размере, чем это предусмотрено главой 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации.

Согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации государственная пошлина подлежит возврату в случае отказа лиц, уплативших государ-

¹ Статья 333.33 и статья 333.18 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) // СПС «КонсультантПлюс».

ственную пошлину, от совершения юридически значимого действия до обращения в уполномоченный орган (к должностному лицу), совершающий (совершающему) данное юридически значимое действие.

Таким образом, в случае отказа уполномоченного органа соискателю лицензии в ее переоформлении возврат или зачет государственной пошлины, уплаченной за переоформление данной лицензии, не производится.

Следовательно, при повторном обращении в уполномоченный орган за совершением юридического действия, связанного с переоформлением лицензии, должна быть уплачена государственная пошлина в размере, установленном статьей 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, возложение на субъекта предпринимательской деятельности рисков, связанных с недостаточной готовностью к ее осуществлению, в том числе финансовых, отвечает критерию конституционной соразмерности, а невозврат государственной пошлины в случае отказа в предоставлении лицензии, будучи направленным помимо прочего на защиту нравственности и здоровья, других затрагиваемых деятельностью по розничной продаже алкогольной продукции конституционно значимых ценностей, является допустимым элементом регулирования рынка алкогольной продукции и, следовательно, не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав и свобод¹.

При осуществлении лицензированной образовательной деятельности необходимо соблюдать лицензионные требования, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности».

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 267-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Беседка» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

Лицензирующим органом проводятся плановые и внеплановые проверки соблюдения лицензионных требований 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» и статьей 19 Федерального закона «О лицензировании».

Лицензирующий орган не имеет правовых оснований одновременно одним распорядительным актом установить проведение внеплановой документарной и выездной проверки, так как в соответствии с частями 6 и 10 статьи 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» внеплановые проверки при лицензионном контроле проводятся только как выездные. При этом плановая проверка (лицензионный контроль) может проводиться одновременно как выездная и документарная.

Действующим законодательством не предусмотрено в качестве особенности при проведении лицензионного контроля применение мер, предусмотренных статьей 93 Федерального закона «Об образовании в РФ». В связи с этим контроль за исполнением ранее выданного предписания об устранении нарушения лицензионных требований осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Согласно статье 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» при неисполнении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, лицензирующий орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Ни о каком запрете приема обучающихся в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, в законодательстве о лицензировании не говорится.

В случае вынесения судом решения о привлечении организации, осуществляющей образовательную деятельность, к административной ответственности за неисполнение в установленный срок выданного ранее предписания об устранении

грубого нарушения лицензионных требований лицензирующий орган вновь выдает предписание об устранении грубого нарушения лицензионных требований и приостанавливает в течение суток со дня вступления этого решения в законную силу действие лицензии на срок исполнения вновь выданного предписания.

Действие лицензии, приостановленное в случае неисполнения в установленный срок выданного ранее предписания об устранении грубого нарушения, возобновляется по решению лицензирующего органа со дня, следующего за днем подписания акта проверки, устанавливающего факт исполнения вновь выданного предписания.

Сведения о приостановлении действия лицензии и о возобновлении действия лицензии вносятся в реестр лицензий.

Если в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии.

Глава 2.2. Лицензионные требования и (или) условия

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» в отличие от ранее действующего постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» установлены отдельные лицензионные требования к соискателю лицензии и к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности¹.

Лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности	Лицензионные требования к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности
Наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам	

¹ URL: [http://mosobrnadzor.ru/licensing/metodics/litsenzionnye_trebovaniya_i_\(ili\)_usloviya](http://mosobrnadzor.ru/licensing/metodics/litsenzionnye_trebovaniya_i_(ili)_usloviya) — [Дата обращения: 20.02.2017]

Наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами

Наличие в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, и соответствующих требованиям статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам

Наличие печатных и (или) электронных образовательных и информационных ресурсов по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам, в соответствии со статьей 18 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Наличие в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности, учитывающего в том числе требования статьи 17 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также статьи 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Наличие у образовательной организации безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, в соответствии с частью 6 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Наличие у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со статьей 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

	<p>Наличие в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, научных работников в соответствии со статьей 50 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>
<p>Наличие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий и соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися независимо от их местонахождения образовательных программ в полном объеме, в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» — <i>для образовательных программ с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий</i></p>	
<p>Наличие документа, подтверждающего допуск организации, осуществляющей образовательную деятельность, к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с частью 4 статьи 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также в соответствии со статьей 27 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» — <i>для профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, предусматривающих в период их освоения доведение до обучающихся сведений, составляющих государственную тайну, и (или) использование в учебных целях секретных образцов вооружения, военной и специальной техники, их комплектующих изделий, специальных материалов и веществ</i></p>	

Наличие условий для практической подготовки обучающихся, обеспечивающейся путем их участия в осуществлении медицинской деятельности или фармацевтической деятельности, в соответствии с частью 4 статьи 82 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» — *для образовательных программ медицинского образования и фармацевтического образования*

Наличие договора, заключенного между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, о сетевой форме реализации образовательных программ, а также совместно разработанных и утвержденных организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» — *для образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с использованием сетевой формы реализации образовательных программ*

Соответствие требованиям статьи 15.2 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» — *для организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций*

Наличие согласованных с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, а также ее заключения о соответствии учебно-

материальной базы установленным требованиям — для образовательных программ подготовки водителей автотранспортных средств в соответствии с частью 1 статьи 16, частью 1 статьи 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»

Различия, приведенные в таблице, обусловлены тем, что соискатель лицензии не может выполнить все требования, собираясь реализовывать те же образовательные программы, что и лицензиат. В частности, нецелесообразно заключать трудовые или гражданско-правовые договоры с педагогическими и (или) научными работниками в целях реализации образовательной программы и приобретать печатные (электронные) или цифровые ресурсы, не имея лицензии (разрешения) на осуществление образовательной деятельности (при отсутствии лицензии).

Наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам

При проверке соблюдения лицензиатом лицензионных данных требований и условий необходимо учитывать, что, помимо права собственности, иными законными основаниями наличия у лицензиата зданий, строений и сооружений, помещений и территорий могут являться следующие права, предусмотренные законодательством: аренда, оперативное управление, безвозмездное пользование, постоянное (бессрочное) пользование, иное.

Правоустанавливающими документами, свидетельствующими о наличии законного основания на имущество, могут быть: свидетельство о государственной регистрации права (в случаях, когда согласно законодательству имущественное право подлежит государственной регистрации); договор, постановление го-

сударственного (муниципального) органа (иные решения правообладателей, наделяющих лицензиата имуществом).

Учитывая требования ГК РФ о предоставлении имущества арендатору при проверке документов лицензиата необходимо установить наличие передаточного акта на имущество.

В случае необходимости использования в образовательном процессе территорий (расположенных на ней спортивных площадок, стадионов, автодромов, учебных хозяйств и др., не зарегистрированных как самостоятельные сооружения), лицензиат должен иметь законные основания на право пользования соответствующим земельным участком.

При проверке наличия законного права на имущество лицензиата необходимо дать оценку законности такого основания (в частности, действительность предоставленного лицензиату имущественного права, соблюдение обязательных требований к сделке и пр.).

Так, при представлении лицензиатом:

- договора аренды рекомендуется обратить внимание на соблюдение положений части 3 статьи 607, статьи 609, части 2 статьи 615 ГК РФ;
- договора о безвозмездном пользовании необходимо учитывать требования главы 36 ГК РФ, статьи 24 Земельного кодекса Российской Федерации. Следует также учитывать, что в постоянное (бессрочное) пользование могут быть переданы только земельные участки.

При наличии в штате образовательного учреждения медицинского работника наличие лицензии на медицинскую деятельность обязательно¹.

Если организация, осуществляющая образовательную деятельность, арендует помещения для организации учебного процесса в государственном или муниципальном учреждении, являющемся объектом социальной инфраструктуры для детей, необходимо иметь копию документа, подтверждающего проведение учредителем государственного или муниципаль-

¹ Письмо Рособнадзора от 23 декабря 2011 г. № 05-4806 «О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению контроля за соблюдением лицензиатом требований и условий при осуществлении образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

ного учреждения в соответствии с пунктом 4 статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» экспертной оценки последствий договора аренды для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей.

Необходимость наличия библиотеки как структурного подразделения образовательной организации при получении лицензии не предусмотрена¹. Авторы книги соглашаются с данным разъяснением Минобрнауки России, но обращают внимание на следующее:

- статья 18 Федерального закона «Об образовании в РФ» в императивном порядке предусматривает, что в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в целях обеспечения реализации образовательных программ формируются библиотеки, в том числе цифровые (электронные) библиотеки, обеспечивающие доступ к профессиональным базам данных, информационным справочным и поисковым системам, а также иным информационным ресурсам;
- согласно статье 1 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» под библиотекой следует понимать информационную, культурную, просветительскую организацию или структурное подразделение организации, располагающие организованным фондом документов и предоставляющие их во временное пользование физическим и юридическим лицам.

Таким образом, для получения лицензии на право осуществления образовательной деятельности наличие библиотеки в качестве структурного подразделения действительно не требуется, но в целях реализации статьи 18 и части 4 статьи 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», с учетом статьи 1 Федерального закона «О библиотечном деле»,

¹ Письмо Минобрнауки России от 7 мая 2014 г. № АК-1261/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО» // СПС «КонсультантПлюс».

библиотека организации, осуществляющей образовательную деятельность, должна быть создана в качестве структурного подразделения, действующего на основании утвержденного положения о нем¹.

Наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями и (или) образовательными стандартами

Государственные требования к материально-техническому обеспечению образовательной деятельности, оборудованию помещений могут быть установлены федеральными государственными образовательными стандартами и (или) образовательной программой. Соответственно соискатель лицензии или лицензиат обеспечивает соблюдение установленных требований к условиям реализации заявленной к лицензированию или реализуемой основной образовательной программы.

Материально-технические условия реализации основной и дополнительной образовательной программы должны обеспечивать:

- возможность достижения обучающимися установленных федеральным государственным образовательным стандартом и (или) образовательной программой требований к результатам освоения образовательной программы;
- соблюдение санитарно-гигиенических норм образовательной деятельности (требования к водоснабжению, канализации, освещению, воздушно-тепловому режиму и т. д.), санитарно-бытовых условий (наличие оборудованных гардеробов, санузлов, мест личной гигиены), социально-бытовых условий (наличие оборудованного рабочего места, учительской, комнаты психологической разгрузки), пожарной и электробезопасности, требований охраны труда, своевременных сроков и необходимых объемов текущего и капитального ремонта;

¹ URL: <http://mosobrнадзор.ru/licensing/faq/30#30> — [Дата обращения: 20.02.2017]

- возможность для беспрепятственного доступа обучающихся с ограниченными возможностями здоровья к объектам инфраструктуры образовательного учреждения.

Материально-техническая база реализации образовательной программы должна соответствовать действующим санитарным и противопожарным нормам, нормам охраны труда работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, предъявляемым к:

- участку (территории) организации, осуществляющей образовательную деятельность (площадь, инсоляция, освещение, размещение, необходимый набор зон для обеспечения образовательной и хозяйственной деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность и их оборудование);
- зданию организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- помещениям библиотек (площадь, размещение рабочих зон, наличие читального зала, число читательских мест, медиатеки);
- помещениям для питания обучающихся, а также для хранения и приготовления пищи, обеспечивающим возможность организации качественного горячего питания;
- помещениям, предназначенным для занятий музыкой, изобразительным искусством, хореографией, моделированием, техническим творчеством, естественнонаучными исследованиями, иностранными языками;
- актовому залу;
- спортивным залам, игровому и спортивному оборудованию, бассейнам;
- помещениям для медицинского персонала;
- мебели, оснащению и хозяйственному инвентарю;
- расходным материалам и канцелярским принадлежностям.

Наряду с материально-техническим обеспечением образовательной деятельности лицензионным требованием является наличие у лицензиата печатных и (или) электронных образовательных, информационных ресурсов по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам,

соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам, в соответствии со статьей 18 Федерального закона «Об образовании в РФ».

Нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются федеральными государственными образовательными стандартами.

Например, федеральными государственными образовательными стандартами общего образования установлено, что норма обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями определяется исходя из расчета:

- не менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме, достаточного для освоения программы учебного предмета на каждого обучающегося по каждому учебному предмету, входящему в обязательную часть учебного плана основной образовательной программы общего образования;
- не менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме или учебного пособия, достаточного для освоения программы учебного предмета на каждого обучающегося по каждому учебному предмету, входящему в часть, формируемую участниками образовательных отношений, учебного плана основной образовательной программы общего образования.

Фонд дополнительной литературы должен включать: отечественную и зарубежную, классическую и современную художественную литературу; научно-популярную и научно-техническую литературу; издания по изобразительному искусству, музыке, физической культуре и спорту, экологии, правилам безопасного поведения на дорогах; справочно-библиографические и периодические издания; собрание словарей; литературу по социальному и профессиональному самоопределению обучающихся.

При отсутствии федеральных государственных образовательных стандартов нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обу-

чающегося устанавливаются образовательной программой. При этом организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, для использования при реализации указанных образовательных программ выбирают:

- учебники из числа входящих в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования;
- учебные пособия, выпущенные организациями, входящими в перечень организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий, которые допускаются к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

Как правило, реализация программы подготовки специалистов среднего звена должна обеспечиваться доступом каждого обучающегося к базам данных и библиотечным фондам, формируемым по полному перечню дисциплин (модулей):

- во время самостоятельной подготовки обучающиеся должны быть обеспечены доступом к сети «Интернет»;
- каждый обучающийся должен быть обеспечен не менее чем одним учебным печатным и (или) электронным изданием по каждой дисциплине профессионального учебного цикла и одним учебно-методическим печатным и (или) электронным изданием по каждому междисциплинарному курсу (включая электронные базы периодических изданий);
- библиотечный фонд должен быть укомплектован печатными и (или) электронными изданиями основной и дополнительной учебной литературы по дисциплинам всех учебных циклов, изданными за последние 5 лет;
- библиотечный фонд помимо учебной литературы должен включать официальные, справочно-библиографические и периодические издания в расчете 1–2 экземпляра на каждых 100 обучающихся;

- каждому обучающемуся должен быть обеспечен доступ к комплектам библиотечного фонда, состоящим не менее чем из 3 наименований российских журналов.

Количество учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов может быть подтверждено утвержденными списками литературы, библиотечными реестрами, балансовыми списками и т.п. Фактическое наличие указанных ресурсов, а также их состояние целесообразно проверить путем визуального осмотра. При проверке необходимо также учитывать наличие у лицензиата учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов, хранящихся на электронных носителях¹.

Наличие разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Согласно пункту 17 статьи 2 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательная деятельность — это деятельность по реализации образовательных программ. Образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность.

Реализуемые образовательные программы должны содержать объем, содержание, планируемые результаты, организационно-педагогические условия, формы аттестации, представленные в учебном плане, календарный учебный график, рабочие программы, а также оценочные и методические материалы.

Содержание образования и условия организации обучения и воспитания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья определяются адаптированной образовательной программой, которая учитывает особенности психофизического развития и индивидуальные возможности обучающихся

¹ Письмо Рособрандзора от 23 декабря 2011 г. № 05-4806 «О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению контроля за соблюдением лицензиатом требований и условий при осуществлении образовательной деятельности».

с ограниченными возможностями здоровья и при необходимости должна обеспечивать коррекцию нарушений развития, их социальную адаптацию.

Таким образом, подтверждением соблюдения лицензионного требования является предоставление самостоятельно разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность, реализуемых образовательных программ, в том числе и адаптированных (лицензиатом) и предполагаемых к реализации (соискателем лицензии).

Наличие у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, осуществляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со статьей 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Лицензионным требованием к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности является требование о наличии у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со статьей 79 Федерального закона «Об образовании в РФ».

Под специальными условиями для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья понимаются условия обучения, воспитания и развития таких обучающихся, включающие в себя использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техническую помощь, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, обеспечение доступа в здания организаций, осуществляющих образовательную дея-

тельность, и другие условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

В профессиональных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, не предусматривающих обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья, должны быть созданы условия для беспрепятственного подхода (подъезда) к образовательным организациям (цветное противоскользящее дорожное покрытие, пандусы, ограждения, расширенные дверные проемы), а также размещенный в доступном месте информационный стенд с перечнем реализуемых программ, расписанием, иной информацией, адаптированный официальный сайт в сети «Интернет» (для инвалидов по зрению) с дублированной звуковой справочной информацией (для инвалидов по слуху).

Таким образом, подтверждением наличия специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья являются адаптированная образовательная программа, официальный сайт в сети «Интернет» и документы, подтверждающие наличие специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техническую помощь.

«Условия организации обучения и воспитания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья определяются адаптированной образовательной программой, а для инвалидов также в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида (часть 1 статьи 79 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Индивидуальная программа реабилитации инвалида является обязательной для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (статья 11 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Таким образом, при наличии в индивидуальной программе реабилитации указания на возможность (рекомендацию) получения среднего профессионального и (или) высшего образования инвалиду не может быть отказано в приеме на обучение по таким программам на основании того, что в индивидуальной программе реабилитации не указаны конкретные учебные заведения или конкретные специальности (направления подготовки).

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки обращает внимание на то, что при проведении проверок образовательных организаций в рамках федерального государственного надзора в сфере образования, а также контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности в обязательном порядке проводятся мероприятия по контролю за соблюдением обязательных требований, связанных с организацией получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья»¹.

Наличие в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, и соответствующих требованиям статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам

Выполнение данного лицензионного требования предполагает наличие в организации, осуществляющей образовательную деятельность, педагогических работников, работающих по трудовым договорам, в том числе на условиях совместительства, либо оказывающих услуги по договору гражданско-правового характера.

¹ Письмо Росособнадзора от 16 апреля 2015 г. № 01-50-174/07-1968 «О приеме на обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья».

Согласно части 1 статьи 46 Федерального закона «Об образовании в РФ» право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам.

Требования к квалификации руководителей (заместителей руководителей) образовательных организаций и педагогических работников установлены в квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденном приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования», а также профессиональными стандартами:

Код	Наименование стандарта	Нормативный правовой акт, утвердивший стандарт
01	Образование	
01.001	Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)	Приказ Минтруда России № 544н от 18.10.2013
01.002	Педагог-психолог (психолог в сфере образования)	Приказ Минтруда России № 514н от 24.07.2015
01.003	Педагог дополнительного образования детей и взрослых	Приказ Минтруда России № 613н от 08.09.2015

01.004	Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования	Приказ Минтруда России № 608н от 08.09.2015
01.005	Специалист в области воспитания	Приказ Минтруда России № 10н от 10.01.2017

В перспективе планируется замена ЕТКС и ЕКС профессиональными стандартами, а также отдельными отраслевыми требованиями к квалификации работников, утверждаемыми законодательными и иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, получившие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках и (или) профессиональных стандартах, и, исходя из этого, обязательность применения профессиональных стандартов в настоящее время законодательством об образовании не установлена.

В настоящее время работодатель самостоятельно определяет, какой нормативный правовой акт он использует, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹. Руководители образовательных организаций вправе применять как профессиональные стандарты, так и квалификационные справочники².

Законодательством предусмотрен особый порядок применения профессиональных стандартов для государственных (муниципальных) учреждений. Так, ст. 4 Федерального зако-

¹ Письмо Минтруда России от 4 апреля 2016 г. № 14-0/10/В-2253 «Ответы на типовые вопросы по применению профессиональных стандартов».

² Письмо Минобрнауки России от 12 февраля 2016 г. № 09-ПГ-МОН-814 «О рассмотрении обращения».

на от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено право Правительства Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений устанавливать особенности применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения, в том числе, государственными или муниципальными учреждениями.

Порядок применения профессиональных стандартов государственными (муниципальными) учреждениями определен постановлением Правительства РФ от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности».

Согласно указанному постановлению государственные или муниципальные учреждения не позднее 1 января 2020 г. обязаны осуществить поэтапный переход на применение профессиональных стандартов на основе разработанных ими планов по организации применения данных стандартов.

Таким образом, действующим законодательством не предусмотрена обязанность руководителя образовательной организации применять в 2017 году исключительно профессиональные стандарты при решении кадровых вопросов (в части наименования должностей в штатном расписании и трудовом договоре, трудовых действий работников, а также квалификации и опыта работы кандидатов, принимаемых на педагогические должности).

Никто не обязывает руководителей государственных или муниципальных образовательных учреждений привести все

в соответствие им сразу. Это процесс постепенный, и внедрение профессиональных стандартов планируется проводить до 1 января 2020 года.

Как правило, в требованиях к кадровому обеспечению реализации основных образовательных программ, установленных федеральными государственными образовательными стандартами, предусмотрено, что организация, осуществляющая образовательную деятельность, реализующая основную образовательную программу общего образования, должна быть укомплектована квалифицированными кадрами.

Уровень квалификации работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей любую образовательную программу, для каждой занимаемой должности должен соответствовать квалификационным характеристикам по соответствующей должности, а для педагогических работников государственной или муниципальной организации, осуществляющей образовательную деятельность, — квалификационной категории.

Численность и образовательный ценз педагогических работников, которые обеспечивают осуществление образовательной деятельности по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, подтверждающими документами могут быть выписка из штатного расписания, копии приказов о тарификации, копии документов об образовании и (или) квалификации, копии аттестационных листов, а также иные документы, предоставленные работодателем (организации, осуществляющей обучение).

При наличии в образовательном учреждении лиц, не имеющих специальной подготовки или стажа работы, установленных в требованиях к квалификации, следует запросить копию протокола (выписку из протокола) аттестационной комиссии работодателя о рекомендации работодателю назначить данного педагогического работника на соответствующую должность в порядке исключения. В противном случае организация или индивидуальный предприниматель будут привлечены к административной ответственности.

Например, судом установлено, что в нарушение лицензионных требований и условий к ведению образовательного

процесса привлечены преподаватели, имеющие образование, не соответствующее профилю преподаваемых дисциплин (дисциплины «Латинский язык» и «Иностранный язык (английский)» — преподаватель Б. В. А. имеет высшее образование, квалификация «учитель русского языка и литературы»; дисциплины «Политология и политическая теория», «Мировая политика» и «Каноническое право» — преподаватель Х. С. Н. имеет высшее образование, квалификация «магистр» по направлению подготовки 080200 Менеджмент)¹.

По другому делу в суде доказаны факты о том, что педагогические работники не прошли аттестацию, а преподаватель арабского языка не имеет квалификации педагога².

Лицензионным требованием является *наличие в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, научных работников в соответствии со статьей 50 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».*

«Частью 3 статьи 23 Федерального закона «Об образовании в РФ» установлено, что организация дополнительного профессионального образования — это образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Согласно части 4 статьи 23 Федерального закона «Об образовании в РФ» организации ДПО вправе осуществлять образовательную деятельность по программам подготовки научно-педагогических кадров, программам ординатуры, дополнительным общеобразовательным программам, программам профессионального обучения.

Частью 1 статьи 50 Федерального закона «Об образовании в РФ» закреплено, что в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных

¹ Решение Московского городского суда от 18 марта 2016 г. по делу № 7-2406/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Московского городского суда от 22 января 2015 г. по делу № 7-23/15 // СПС «КонсультантПлюс».

программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, предусматриваются должности педагогических работников и научных работников, которые относятся к научно-педагогическим работникам.

При этом научные работники образовательной организации наряду с обязанностями, предусмотренными законодательством о науке и государственной научно-технической политике, обязаны формировать у обучающихся профессиональные качества по избранной профессии, специальности или направлению подготовки, а также развивать у обучающихся самостоятельность, инициативу, творческие способности (часть 3 статьи 50 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации, относится к компетенции образовательной организации (часть 3 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в РФ»). Таким образом, решение о наличии в штатном расписании организации дополнительного профессионального образования должности научного работника либо ее отсутствии входит в компетенцию образовательной организации¹.

При этом отсутствие научных работников в организациях высшего образования является нарушением лицензионных требований и условий. Так, судом установлен факт отсутствия в штатном расписании научного работника, в должностные обязанности которого входит формирование у обучающихся профессиональных качеств по избранной профессии, специальности или направлению подготовки².

При осуществлении образовательной деятельности по образовательным программам, реализуемым с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий необходимо *наличие условий для*

¹ Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 августа 2015 г. № АК-2453/06 «Об особенностях законодательного и нормативного правового обеспечения в сфере ДПО».

² Постановление Московского городского суда от 4 июля 2016 г. № 4а-2500/2016; Постановление Московского городского суда от 22 июня 2015 г. № 4а-1530/2015; Решение Московского городского суда от 20 февраля 2015 г. по делу № 7-1354/15.

функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий и соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися независимо от их местонахождения образовательных программ в полном объеме, в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Наличие вышеуказанных условий должно соответствовать порядку применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ, утвержденному приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 2 «Об утверждении Порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ», согласно которому организации:

- оказывают учебно-методическую помощь обучающимся, в том числе в форме индивидуальных консультаций, оказываемых дистанционно с использованием информационных и телекоммуникационных технологий;
- самостоятельно определяют объем аудиторной нагрузки и соотношение объема занятий, проводимых путем непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся, и учебных занятий с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий;
- допускают отсутствие аудиторных занятий;
- обеспечивают соответствующий применяемым технологиям уровень подготовки педагогических, научных, учебно-вспомогательных, административно-хозяйственных работников организации по дополнительным профессиональным программам;
- ведут учет и осуществляют хранение результатов образовательного процесса и внутренний документооборот

на бумажном носителе и (или) в электронно-цифровой форме в соответствии с требованиями Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Модели использования электронного обучения и (или) дистанционных образовательных технологий описаны в письмах Минобрнауки России от 21 апреля 2015 г. № ВК-1013/06 «О направлении методических рекомендаций по реализации дополнительных профессиональных программ», от 18 сентября 2015 г. № АК-2726/06 «О направлении разъяснений», от 23 сентября 2002 г. № 489/19-12 «О дистанционном обучении безработных граждан и незанятого населения в образовательных учреждениях».

При реализации профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, предусматривающих в период их освоения доведение до обучающихся сведений, составляющих государственную тайну, и (или) использование в учебных целях секретных образцов вооружения, военной и специальной техники, их комплектующих изделий, специальных материалов и веществ, необходимо наличие документа, подтверждающего допуск организации, осуществляющей образовательную деятельность, к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с частью 4 статьи 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также в соответствии со статьей 27 Закона Российской Федерации «О государственной тайне».

Допуском организации, осуществляющей образовательную деятельность, к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, является наличие лицензии на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности.

Наличие условий для практической подготовки обучающихся, обеспечивающейся путем их участия в осуществлении медицинской деятельности или фармацевтической деятельности, в со-

ответствии с частью 4 статьи 82 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» является лицензионным требованием для образовательных программ медицинского образования и фармацевтического образования.

Подтверждением наличия вышеуказанных условий является предоставление договора, заключенного между образовательной или научной организацией и медицинской организацией либо организацией, осуществляющей производство лекарственных средств, организацией, осуществляющей производство и изготовление медицинских изделий, аптечной организацией, судебно-экспертным учреждением или иной организацией, осуществляющей деятельность в сфере охраны здоровья.

Договор должен содержать положения, определяющие порядок и условия использования имущества сторон договора, необходимого для организации практической подготовки, участия обучающихся, работников образовательных организаций, работников научных организаций в медицинской деятельности или фармацевтической деятельности, в том числе порядок их участия в оказании медицинской помощи гражданам, порядок участия работников медицинских организаций, организаций, осуществляющих производство лекарственных средств, организаций, осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий, аптечных организаций, судебно-экспертных учреждений или иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере охраны здоровья, в образовательной деятельности (часть 5 статьи 82 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

При сетевой форме реализации образовательных программ лицензионным требованием является *наличие договора, заключенного между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, о сетевой форме реализации образовательных программ, а также совместно разработанных и утвержденных организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».*

Требования к содержанию договора о сетевой форме реализации образовательных программ установлены частью 3 статьи 15 Федерального закона «Об образовании в РФ».

Лицензионным требованием для организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, является *соответствие требованиям статьи 15.2 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».*

Требования, установленные статьей 15.2 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» относятся к учредителям организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций. Учредителями вышеуказанных организаций не могут являться:

- граждане, имеющие судимость за совершение умышленного преступления, а также юридические лица, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные граждане;
- иностранные граждане, граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства, лица без гражданства, иностранные юридические лица, а также организации, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные граждане и лица, при отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, должны иметь на основаниях, предусмотренных законодательством Россий-

ской Федерации, стрелковые объекты для проведения занятий по огневой подготовке.

Дополнительным лицензионным требованием при осуществлении лицензиатом образовательной деятельности по образовательным программам подготовки водителей автотранспортных средств является требование о *наличии согласованных с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, а также ее заключения о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям.*

Образовательные программы подготовки водителей автотранспортных средств разрабатываются организациями, осуществляющими образовательную деятельность, на основе примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, утвержденных приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2013 г. № 1408 «Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий».

Разработанные и утвержденные образовательные программы согласуются с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации в установленном ею порядке.

Требования к учебно-материальной базе организации, осуществляющей образовательную деятельность, по образовательным программам подготовки водителей автотранспортных средств установлены в разделе V примерной программы «Условия реализации примерной программы». Раздел «Материально-технические условия реализации Примерной программы» содержит перечень учебного оборудования (технических средств обучения и учебно-наглядных пособий по предметам), требования к учебным транспортным средствам и закрытым площадкам (автодромам) для первоначального обучения вождению.

«Для осуществления образовательной деятельности по реализации Примерных программ, утвержденных приказом

№ 1408, необходимо наличие заключения Госавтоинспекции о соответствии материально-технической базы, установленной требованиями, и программ, согласованных с Госавтоинспекцией»¹.

Контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности осуществляется лицензирующим органом в соответствии со статьей 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» с применением положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Проверки лицензиатов проводятся уполномоченными должностными лицами лицензирующего органа.

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 65 «Об утверждении требований к экспертам и экспертным организациям, привлекаемым к проведению мероприятий по контролю возможности выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий (при предоставлении лицензии и переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии), контролю соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности» был ранее издан в соответствии с пунктом 39 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174, действовавшего до вступления в силу Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966.

Согласно пункту 39 утратившего силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 к проведению мероприятий по лицензионному контролю привлекаются эксперты и экспертные организации,

¹ Письмо Минобрнауки России от 1 августа 2014 г. № АК-2131/06 «Об особенностях реализации примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств».

аккредитованные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на основании распорядительного акта лицензирующего органа и в соответствии с заключенными с ними гражданско-правовыми договорами. Требования к экспертам и экспертным организациям, привлекаемым к проведению мероприятий по лицензионному контролю, были утверждены приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 65.

Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966, не содержит норм о привлечении экспертов и представителей экспертных организаций к проведению мероприятий по лицензионному контролю.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» не содержат правил о привлечении экспертов и представителей экспертных организаций к проведению мероприятий по лицензионному контролю.

Таким образом, Министерством образования и науки Российской Федерации был издан приказ от 26 января 2016 г. № 33 «О признании утратившим силу приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 65 «Об утверждении требований к экспертам и экспертным организациям, привлекаемым к проведению мероприятий по контролю возможности выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий (при предоставлении лицензии и переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии), контролю соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности» в целях приведения проверок по лицензионному контролю в соответствие с действующими нормативными правовыми актами¹.

Напоминаем, что несоблюдение лицензиатом лицензионных требований и (или) условий квалифицируется как административное правонарушение в соответствии со статьей

¹ URL: <http://mosobrнадзор.ru/licensing/faq/98#98> — [Дата обращения: 20.02.2017]

19.20 Кодекса об административных правонарушениях и влечет за собой административное наказание за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна)¹.

На практике лицензирующие органы сталкиваются с проблемой правильной квалификации выявленного административного правонарушения в связи с наличием двух тождественных деяний:

- осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна) (часть 1 статьи 19.20 КоАП РФ);
- осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна) (часть 2 статьи 14.1 КоАП РФ).

При решении вопроса о наличии в действиях лица признаков состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ, необходимо исходить из того, что в соответствии с абзацем третьим пункта 1 статьи 49 ГК РФ право осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение специального разрешения (лицензии), возникает с момента получения разрешения (лицензии) или в указанный в нем срок и прекращается по истечении срока его действия (если не предусмотрено иное), а также в случаях приостановления или аннулирования разрешения (лицензии).

В тех случаях, когда административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий помимо общих норм, содержащихся в частях 2 и 3 статьи 14.1 КоАП РФ, установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат ква-

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 28 июля 2016 г. № 12-АД16-3; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18 мая 2015 г. № Ф05-4903/2015 по делу № А40-110981/14; другие.

лификации по специальной норме, предусмотренной КоАП РФ. Например, занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью лицом, не имеющим лицензию на данный вид деятельности, надлежит квалифицировать по части 1 статьи 6.2 КоАП РФ; нарушение условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов — по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ.

В соответствии с пунктами 17–20 статьи 2 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательная деятельность — это деятельность по реализации образовательных программ. Образовательной деятельностью могут заниматься как образовательные организации (некоммерческие организации), так и организации, осуществляющие обучение, — это юридические лица, осуществляющие на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. Законодательством об образовании не предусмотрено, что осуществление образовательной деятельности организациями, осуществляющими обучение (в том числе коммерческими организациями), не связано с извлечением прибыли.

Таким образом:

- при наличии признаков предпринимательской деятельности коммерческие юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность при отсутствии лицензии, привлекаются к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ;
- при отсутствии признаков предпринимательской деятельности коммерческие юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность при отсутствии лицензии, привлекаются к административной ответственности по части 1 статьи 19.20 КоАП РФ.

Глава 2.3. Лицензионный контроль

В законодательстве Российской Федерации отсутствует определение понятия «лицензионный контроль». Так, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» в статье 3 среди основных понятий, используемых в законе, не дает определения лицензионному контролю.

«Лицензионный контроль предлагается рассматривать как одну из разновидностей управленческого контроля в виде деятельности лицензирующих органов, направленного на выявление допускаемых лицензиатами отклонений от лицензионных требований и условий.

В ряде научных исследований лицензионный контроль рассматривается в качестве административно-правовой процедуры, направленной на предотвращение или выявление возможных составов правонарушений в сфере лицензирования, состоящей из следующих стадий: получение контролирующим субъектом необходимой информации, правовой квалификации и принятие решения о применении принудительных мер к лицензиату.

Иногда лицензионный контроль рассматривается как основанная на законе деятельность лицензирующих органов, направленная на выявление допускаемых лицензиатами отклонений от лицензионных требований и условий»¹.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 в свое время содержало призна-

¹ URL: <http://naukarus.com/litsenzionnyy-kontrol-v-sfere-obrascheniya-lekarstvennyh-sredstv> — [Дата обращения: 12.02.2017]

ки лицензионного контроля в сфере образования, отчасти восполняя законодательный пробел понимания термина «лицензионный контроль». Мероприятия по лицензионному контролю проводились с целью анализа и экспертизы документов и материалов, характеризующих деятельность организации, средств обеспечения образовательного процесса, а также анализа 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 процесса¹.

Из данной формулировки можно было сделать вывод о том, что целями (признаками) лицензионного контроля являются:

- установление факта выполнения соискателем лицензии или лицензиатом лицензионных требований и условий;
- соблюдение лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

Н. А. Рубанова отмечает, что законодательный пробел до настоящего времени не восполнен ни в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности», ни в Федеральном законе «Об образовании в РФ», ни в иных нормативных правовых актах.

Предпринятая Правительством России попытка сформулировать термин «лицензионный контроль» в постановлении от 16 марта 2011 г. № 174 не является успешной, так как не отражает суть контроля, его содержание, методы контроля, а снова ограничивается перечислением целей лицензионного контроля.

Анализ научных источников и нормативных правовых актов, в том числе и на региональном уровне, показал, что поня-

¹ Пункт 37 Постановления Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

тие «лицензионный контроль» в настоящее время не сформулировано ни в доктрине, ни в нормативных правовых актах¹.

Модельный закон «О лицензировании, государственной аттестации и аккредитации учреждений/организаций высшего и послевузовского образования в государствах — участниках СНГ» в статье 2 определяет лицензионный контроль как деятельность лицензиара, направленную на обеспечение соблюдения лицензиатами законодательства государства — участника СНГ в области образования².

Скудность формулировок «лицензионного контроля» в ведомственном нормотворчестве способствует формированию негативной административной и судебной практики, необоснованно сужает полномочия лицензиата и расширяет компетенцию органов лицензионного контроля.

Н. В. Рубанова предлагает следующее определение лицензионного контроля за лицензированием образовательной деятельности — это разновидность управленческого контроля в сфере образования, которая проводится уполномоченным органом исполнительной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации за контролем в сфере образования в отношении лицензиата и заключается в проверке соответствия достигнутых результатов в области лицензирования заданным параметрам осуществления образовательной деятельности в целях проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлении и документах, возможности выполнения им лицензионных требований и условий, а также проверки сведений о лицензиате и соблюдения им лицензионных требований и условий при осуществлении лицензиро-

¹ Рубанова Н. В. Лицензионный контроль образовательной деятельности // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 11 (25): В 2-х ч. Ч. I. С. 157.

² Модельный закон о лицензировании, государственной аттестации и аккредитации учреждений/организаций высшего и послевузовского образования в государствах — участниках СНГ» (Принят в г. Санкт-Петербурге 3 декабря 2009 г. постановлением 33-7 на 33-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2010. № 46. С. 52–60.

емого вида деятельности, и выявления допускаемых лицензиатами отклонений от лицензионных требований и условий»¹.

Под лицензионным контролем будем понимать контроль выполнения лицензионных требований и (или) условий, осуществляемый уполномоченными лицензирующими органами.

Поскольку лицензионный контроль является один из видов контроля, документом, регулирующим общий порядок организации и осуществления контроля, в том числе и лицензионного контроля, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако в ст. 1 данного Закона предусмотрено, что особенности лицензирования образовательной деятельности в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии, могут устанавливаться федеральными законами.

Лицензионные требования и условия установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 (в ред. от 12 ноября 2016 г.) «О лицензировании образовательной деятельности».

Следует отметить, что в статье 5 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» к полномочиям лицензионных органов относится осуществление контроля за соискателями лицензий и лицензиатами. Вместе с тем, в статье 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», где установлен порядок организации и осуществления лицензионного контроля, предусмотрена обязанность лицензирующих органов проводить проверки. Также в статье 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» определено, что к правам должностных лиц лицензирующих органов относится право проводить проверки соискателей лицензий и лицензиатов.

¹ Рубанова Н.В. Указ. соч. С. 158.

Несмотря на правовые коллизии и пробелы теоретического характера в части лицензионного контроля, лицензирующие органы осуществляют лицензионный контроль в виде плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок.

К отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля в виде проверок, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Лицензионный контроль проводится лицензирующим органом в целях проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных соискателем лицензии заявлении и документах, возможности выполнения им лицензионных требований и условий, а также проверки сведений о лицензиате и соблюдения им лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности, при переоформлении лицензии.

Требованиями, установленными законодательством в сфере образования для соблюдения лицензиатами и подлежащими проверке в рамках лицензионного контроля, являются:

№ п/п	Лицензионные требования к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности	Нарушения лицензионных требований, выявляемые при осуществлении лицензионного контроля
1.	Наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам	Отсутствие документа, подтверждающего наличие на праве собственности или ином законном основании у организации, осуществляющей образовательную деятельность, зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности

		Отсутствие документа, подтверждающего проведение учредителем государственного или муниципального учреждения в соответствии с пунктом 4 статьи 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» экспертной оценки последствий договора аренды для обеспечения образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, социальной защиты и социального обслуживания детей (в случае аренды помещения для организации учебного процесса в государственном или муниципальном учреждении, являющемся объектом социальной инфраструктуры для детей)
2.	Наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, федеральными государственными требованиями и (или) образовательными стандартами	Отсутствие документов, подтверждающих наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных программ
3.	Наличие разработанных и утвержденных организаций, осуществляющей образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	Отсутствие утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность, образовательной программы
4.	Наличие в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих	Отсутствие педагогических работников, заключивших с образовательной организацией трудовые договоры. Назначение педагогического работника, не соответствующего квалификационным требованиям на педагогическую

	<p>стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, и соответствующих требованиям статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам</p>	<p>должность, без рекомендации аттестационной комиссии о назначении педагогического работника.</p> <p>Отсутствие документов, подтверждающих наличие профессионального образования и соответствия соответствующим квалификационным требованиям, необходимым для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам у отдельных педагогических работников</p>
5.	<p>Наличие печатных и (или) электронных образовательных и информационных ресурсов по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам, в соответствии со статьей 18 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>	<p>Отсутствие документов, подтверждающих укомплектованность библиотечного фонда организации, осуществляющей образовательную деятельность, печатными и (или) электронными учебными изданиями (включая учебники и учебные пособия), методическими и периодическими изданиями по всем входящим в реализуемые основные образовательные программы учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям).</p> <p>Нарушение норм обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями (менее одного учебника в печатной и (или) электронной форме на каждого обучающегося по отдельному учебному предмету).</p> <p>Использование организацией, осуществляющей образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования учебника, не входящего в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования</p>

6.	Наличие в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности, учитывающего в том числе требования статьи 17 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также статьи 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	Отсутствие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности
7.	Наличие у образовательной организации безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях и (или) образовательных стандартах, в соответствии с частью 6 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	Отсутствие у образовательной организации заключения о соответствии объекта защиты обязательным требованиям пожарной безопасности при осуществлении образовательной деятельности. Отсутствие документов и материалов, подтверждающих наличие у образовательной организации безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации
8.	Наличие у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения,	Отсутствие документов и материалов, подтверждающих наличие специальных условий у профессиональной образовательной организации, образовательной организации высшего образования, организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным программам профессионального

	<p>специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в соответствии со статьей 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>	<p>обучения для получения образования, обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.</p> <p>Отсутствие условий для беспрепятственного подхода (подъезда) к образовательным организациям (цветное противоскользящее дорожное покрытие, пандусы, ограждения, расширенные дверные проемы), а также размещенный в доступном месте информационный стенд с перечнем реализуемых программ, расписанием, иной информацией, адаптированный официальный сайт в сети Интернет (для инвалидов по зрению) с дублированной звуковой справочной информацией (для инвалидов по слуху)</p>
9.	<p>Наличие в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, научных работников в соответствии со статьей 50 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>	<p>Учитывая, что включение в штатное расписание научных работников в соответствии со статьей 50 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» отнесено к компетенции организации, осуществляющей образовательную деятельность, отсутствие их в штатном расписании не может быть нарушением лицензионных требований</p>
10.	<p>Наличие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий и соответствующих технологических средств и обеспечивающей освоение обучающимися независимо от их местонахождения образовательных программ в полном объеме, в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>	<p>Отсутствие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды, включающей в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий и соответствующих технологических средств.</p> <p>Отсутствие документов, подтверждающих применение информационных технологий, телекоммуникационных технологий и соответствующих технологических средств</p>

11.	Наличие документа, подтверждающего допуск организации, осуществляющей образовательную деятельность, к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с частью 4 статьи 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также в соответствии со статьей 27 Закона Российской Федерации «О государственной тайне»	Отсутствие лицензии на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности
12.	Наличие условий для практической подготовки обучающихся, обеспечивающейся путем их участия в осуществлении медицинской деятельности или фармацевтической деятельности, в соответствии с частью 4 статьи 82 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	<p>Отсутствие договора, заключенного между образовательной или научной организацией и медицинской организацией либо организацией, осуществляющей производство лекарственных средств, организацией, осуществляющей производство и изготовление медицинских изделий, аптечной организацией, судебно-экспертным учреждением или иной организацией, осуществляющей деятельность в сфере охраны здоровья.</p> <p>Отсутствие в договоре, заключенном между образовательной или научной организацией и медицинской организацией либо организацией, осуществляющей производство лекарственных средств, организацией, осуществляющей производство и изготовление медицинских изделий, аптечной организацией, судебно-экспертным учреждением или иной организацией, осуществляющей деятельность в сфере охраны здоровья, положений, определяющих порядок и условия использования имущества сторон договора, необходимого для организации практической подготовки, участия обучающихся, работников образовательных организаций, работников научных организаций в медицинской деятельности или фармацевтической деятельности</p>

13.	Наличие договора, заключенного между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, о сетевой форме реализации образовательных программ, а также совместно разработанных и утвержденных организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательных программ в соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»	<p>Отсутствие договора о сетевой форме реализации образовательных программ.</p> <p>Отсутствие в договоре о сетевой форме реализации образовательных программ порядка организации академической мобильности обучающихся; правил приема на обучение по образовательной программе, реализуемой с использованием сетевой формы; условий и порядка осуществления образовательной деятельности по образовательной программе, реализуемой с использованием сетевой формы; сведений о выдаваемых документах или документах об образовании и (или) о квалификации.</p> <p>Отсутствие совместно утвержденной организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательной программы, реализуемой в сетевой форме</p>
14.	Соответствие требованиям статьи 15.2 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»	<p>Отсутствие документов, подтверждающих соответствие организации, осуществляющей образовательную деятельность, требованиям статьи 15.2 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в части ее учредителя (физического лица или юридического лица).</p> <p>Отсутствие документа, подтверждающего наличие у организации стрелкового объекта для проведения занятий по огневой подготовке.</p> <p>Отсутствие у организации стрелкового объекта для проведения занятий по огневой подготовке</p>
15.	Наличие согласованных с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств,	Отсутствие согласованных с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов

	<p>трамваев и троллейбусов, а также ее заключения о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям</p>	<p>Отсутствие заключения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации о соответствии учебно-материальной базы организации, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей образовательную программу подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, установленным требованиям</p>
--	---	--

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

Основанием для включения лицензиата в ежегодный план проведения плановых проверок являются:

- истечение трех лет со дня окончания последней плановой проверки лицензиата;
- истечение установленного Правительством Российской Федерации срока со дня окончания последней плановой проверки лицензиата, осуществляющего лицензируемый вид деятельности в сферах здравоохранения, образования, в социальной сфере.

Выездные проверки проводятся по месту нахождения и (или) ведения образовательной деятельности лицензиатов.

Сроки и последовательность административных процедур лицензирующих органов при осуществлении лицензионного контроля устанавливаются административными регламентами исполнения государственной функции¹.

¹ Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2014 г. № 1517 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»; Приказ Минобрнауки России от 17 марта 2015 г. № 244 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности».

Как верно отмечала О. В. Гречкина, в процессе осуществления лицензионного контроля происходит оценка деятельности лицензиата с точки зрения ее законности и целесообразности. Для органов исполнительной власти принципиально, чтобы использование карающих средств служило достижению целей предупреждения противоправного деяния. Следовательно, если образовательная деятельность осуществляется с нарушением (грубым нарушением) лицензионных требований и условий — это влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. В качестве мер ответственности законодательство об образовании устанавливает приостановление действия лицензии на право осуществления образовательной деятельности либо ее аннулирование.

Как верно отмечает О. В. Гречкина, законодатель не конкретизировал вид юридической ответственности по результатам лицензионного контроля, что делает вопрос об отнесении приостановления действия лицензии и ее аннулирование дискуссионным. При этом закон об образовании, установив возможность приостановления и аннулирования лицензии на право осуществления образовательной деятельности, не определяет юридические последствия, которые должны возникнуть при этом у образовательной организации¹.

С одной стороны, приостановление действия лицензии влечет за собой приостановление деятельности образовательного учреждения и является мерой административного наказания, целью которого является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. С другой стороны, целью приостановления лицензии является не только предупреждение совершения новых правонарушений, но, в первую очередь, устранение уже выявленных нарушений лицензионных требований и условий.

В этой связи О. В. Гречкина полагает, что приостановление действия лицензии как мера государственного принуждения

¹ Гречкина О.В. О правовой природе мер административного принуждения за нарушение лицензионных требований в образовательной деятельности: точка зрения // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 3 (46). С. 392–393.

имеет двойственную правовую природу. В зависимости от цели применения данной меры административного принуждения в одном случае это мера административной ответственности, а в другом — мера административного пресечения. Так, на период до вступления в законную силу судебного решения, в рамках дела об административном правонарушении, возбужденного органом по контролю и надзору в сфере образования, может быть применена мера обеспечения производства по делу — временное приостановление действия лицензии образовательной организации.

В данном случае действие лицензии приостанавливается на срок до вступления в силу судебного решения по делу об административном правонарушении, за совершение которого возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности либо лишения специального права (аннулирование лицензии). Дискуссионным является вопрос о том, к какому виду административно-принудительных мер следует относить аннулирование лицензии: к мерам административной ответственности или к административно-пресекательным мерам? Следует отметить, что КоАП РФ не предусматривает такого вида административного наказания, как аннулирование лицензии, следовательно, нельзя однозначно утверждать, что аннулирование лицензии является мерой административной ответственности¹.

Ряд ученых рассматривает аннулирование лицензии юридического лица как лишение специального права. Так, по мнению Ю. Н. Мильшина, Д. В. Новохатского аннулирование лицензии по своей правовой природе является мерой, направленной на лишение права заниматься определенным видом деятельности, то есть специального права².

В качестве сходной аннулированию лицензии меры принуждения нельзя рассматривать административное наказание

¹ *Гречкина О.В.* Указ. соч. С. 393-394.

² *Мильшин Ю.Н.* Лицензирование как административно-правовой институт: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; *Новохатский Д.В.* Лицензирование медицинской деятельности: организационно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2003 // *Гречкина О.В.* Указ. соч. С. 394.

в виде лишения специального права, так как ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ однозначно определяет круг субъектов, к которым можно применять данный вид административного наказания, — физические лица. В свою очередь законодательство о лицензировании образовательной деятельности не рассматривает физических лиц в качестве субъектов лицензионных отношений. Несмотря на то, что закон об образовании предлагается в качестве одной из санкций за совершение образовательных правонарушений (нарушения лицензионных требований) аннулирование лицензии образовательного учреждения, у судов в данном случае нет оснований воспользоваться административным наказанием (лишение специального права), предусмотренного ст. 3.8 КоАП РФ, поскольку данное наказание может быть применено исключительно к физическим лицам. Юридические лица исключаются из числа субъектов применения административного наказания в виде лишения специального права.

В свою очередь, нельзя отождествлять аннулирование лицензии с административным приостановлением деятельности на срок до девяноста суток, так как в случае административного приостановления деятельности у организации приостанавливается приносящая доход деятельность, не поступают дополнительные средства на ее развитие, а также возникает обязанность установления вынужденного простоя работников по причинам, не зависящим от работодателя и работника. Следовательно, ущемляются права и интересы тех работников организации, вина которых в допущенных организацией нарушениях отсутствует¹.

Интерес представляет мнение Г. В. Мельничука, рассматривающего отзыв лицензии и ее аннулирование как тождественные понятия. С точки зрения автора, «наличие разных терминов применительно к одному и тому же явлению не говорит о существовании разных правовых понятий. Данный вывод делается исходя из одинаковой правовой регламентации отзыва и аннулирования лицензии»². Данное мнение поддержи-

¹ Гречкина О. В. Указ. соч. С. 394.

² Мельничук Г. В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

вают В. И. Майоров и В. В. Ратников, рассматривая аннулирование лицензии как отзыв лицензии¹.

Авторы соглашаются с выводами О. В. Гречкиной о том, что аннулирование лицензии надо рассматривать как меру административной ответственности, но не меру административного пресечения.

Поскольку применение мер административного пресечения преследует цели, связанные с достижением определенного результата правоприменительной деятельности, они выполняют правоохранительные функции и являются средством реализации административно-правовых запретов. Их реализация обусловлена необходимостью прекращения противоправного деяния, установления личности нарушителя, сохранения вещественных доказательств, обеспечения исполнения административного наказания.

Аннулирование лицензии, как уже отмечалось О. В. Гречкиной, преследует цель предупреждения совершения новых правонарушений правонарушителем и содержит специфические признаки административной ответственности. Вышеизложенное позволило О. В. Гречкиной предложить следующие корректировки в действующее законодательство об административных правонарушениях:

- ввести в КоАП РФ статью 27.16.1 «Временное приостановление действия лицензии». Перечень видов административных наказаний следует дополнить таким видом, как аннулирование лицензии, и отнести применение данного наказания к исключительной компетенции судьи;
- в п. 5 ст. 3.2 КоАП РФ «Виды административных наказаний» включить такого субъекта, как юридическое лицо;
- статью 19.20 КоАП РФ дополнить частью 4, устанавливающей административную ответственность в виде аннулирования лицензии за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, юридическим лицом, ранее подвергнутым адми-

¹ Аккредитация высшего учебного заведения: теоретико-правовое исследование: монография / В.В. Ратников, В.И. Майоров. М., 2012.

нистративному наказанию за аналогичное административное правонарушение¹.

В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы, определяющие порядок действия лицензирующих органов в случае невозможности проведения плановой проверки (лицензионный контроль) в отношении организации, осуществляющей образовательную деятельность, в связи с ее фактическим отсутствием по адресу регистрации.

В случае, когда организация, осуществляющая образовательную деятельность, включена в ежегодный план проведения плановых проверок и на момент проведения проверки ее не представляется возможным обнаружить по юридическому адресу (в том числе в связи с изменением юридического адреса), рекомендуется выполнить несколько последовательных действий:

- составить акт в произвольной письменной форме об отсутствии организации по месту регистрации (как документ, подтверждающий факт невозможности проведения плановой проверки) с приложением фотографий (при наличии такой возможности);
- направить в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (налоговый орган или орган юстиции) запрос о данной организации.

При получении сведений (официального ответа) от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, о дате внесения в соответствующий единый государственный реестр записи о прекращении юридическим лицом деятельности или о том, что местом нахождения организации является город в другом субъекте Российской Федерации, лицензирующий орган может принять решение о прекращении действия лицензии (часть 16 статьи 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

¹ Гречкина О.В. Указ. соч. С. 394.

При отсутствии сведений от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, или при получении сведений о том, что отсутствуют сведения о дате внесения в соответствующий единый государственный реестр записи о прекращении юридическим лицом деятельности, необходимо проинформировать прокуратуру о наличии такой организации.

Подводя итог, еще раз обратим внимание руководителя на важность соблюдать лицензионные требования при осуществлении образовательной деятельности. Получив однажды лицензию, необходимо постоянно на протяжении всего срока ее действия (а лицензия является бессрочной) отслеживать соответствие условий реализации образовательных программ лицензионным требованиям, установленным государством. И ответственность здесь ложится, прежде всего, на руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность. Поэтому будьте внимательны и не подвергайте неприятностям вашу организацию, коллектив и свою профессиональную репутацию¹.

¹ *Ладнушкина Н.М.* Лицензионный контроль: как избежать нарушений в процессе образовательной деятельности // Народное образование. 2015. № 9. С. 60.

РАЗДЕЛ III

Государственный контроль (надзор) в сфере образования

Глава 3.1. Правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере образования

Обеспечение законности немыслимо без строгого соблюдения правил и требований, установленных государством. В настоящее время сложилось два основных организационно-правовых института обеспечения законности: контроль и надзор.

Анализ юридической литературы показывает, что научные дискуссии вокруг понятий «контроль» и «надзор» ведутся достаточно давно и свидетельствуют о наличии полемики в данной сфере. В этой связи возникают вопросы: совпадают ли по своему фактическому и юридическому содержанию данные понятия? Если не совпадают, тогда что характерно для контроля, а что — для надзора?

При обращении к толкованию термина «контроль» выясняется, что данный термин появился несколько столетий назад. Он происходит от французского *contrerole* — это «список, ведущийся в двух экземплярах», а уже от него и произошло слово *controle*, означающее «проверку чего-либо, например выполнения законов, планов, решений», а также «наблюдение с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность»¹.

А. М. Тарасов считает, что «контроль» является словом английского происхождения и в доказательство приводит три

¹ Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор». // Административное право и процесс. 2009. № 2. // СПС «Консультант Плюс».

варианта семантического значения слова «контроль», содержащихся в кратком Оксфордском словаре: 1) проверять или контролировать, а следовательно, и регулировать (платежи и т.д.); 2) требовать отчета; 3) сдерживать и направлять свободное действие.

В словарях и других справочных изданиях под понятием «контроль» понимается учет, проверка¹. В свою очередь, А. Б. Зеленцов считает, что слова «контроль» и «контролер» в русский язык пришли из французского языка. Капитаны французских военных судов вели «роли» команды. Администрация же порта приписки корабля вела «контроли», что затрудняло присвоение денежного довольствия путем манипуляции численностью команды².

Как видно из Толкового словаря живого великорусского языка В. И. Даля, под термином «контроль» понимается «учет, поверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся поверкою отчетов»³.

В словаре русского языка С. И. Ожегова «контроль» — это проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью и т.д.⁴

В Большой советской энциклопедии указывается, что контроль означает проверку чего-либо, выполнение законов, планов, решений⁵. В Словаре-справочнике по социальному управлению понятие «контроль» определяется как проверка; наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений, управленческих решений и т.п.⁶

Контроль в переводе с французского языка (*controle* — проверка) — это 1) составная часть управления экономически-

¹ Тарасов А.М. Государственный контроль в России / А.М. Тарасов. М.: Континент, 2008. С. 14.

² Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М.: Изд-во РУДН, 2002. С. 8.

³ URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=13737> — [Дата обращения: 16.04.2016]

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. М.: Советская энциклопедия, 1972. С. 263.

⁵ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1973. Т. 13. С. 70.

⁶ Социальное управление: Словарь. М.: Издательство МГУ, 1994. С. 74.

ми объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями; 2) контроль над объектом, реальная власть, сосредоточение прав управления объектом в одних руках¹.

В понятие «надзор» и производные от него термины эти справочные издания вкладывают следующее: «присмотреть, насматривать, наблюдать, наглядывать; надзиратель — смотритель, насмотрщик»; «наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля»; «наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо»².

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако до сих пор эти понятия не стали терминами, полностью отражающими их терминологическую сущность³.

Контроль является составным элементом системы управления и, в свою очередь, включает в себя следующие процедуры:

- выявление в процессе проверки (ревизии, инспекции, аудита) фактического состояния дел;
- сопоставление и оценку соответствия фактического положения дел с намеченными планами, решениями, задачами, нормами;
- принятие мер по устранению выявленных недостатков, отступлений, нарушений.

Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, присуща всем органам государствен-

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «Консультант Плюс».

² URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=13737> — [Дата обращения: 16.04.2016]

³ Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2 // СПС «Консультант Плюс».

ной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления¹.

Контроль представляет собой систему мероприятий (наблюдений и проверок) подчиненных организаций, служащих и работников с целью определения соответствия их деятельности заданным параметрам (нормативно-правовым актам, заданиям, поручениям). В рамках контроля изучаются фактические результаты работы подведомственных объектов, которые сравниваются с планируемыми (ожидаемыми, намеченными) результатами. Существенным признаком контроля является всестороннее обследование проверяемого объекта.

Контроль охватывает:

- финансово-хозяйственную деятельность подконтрольных объектов;
- рациональность и эффективность использования материальных ресурсов и денежных средств;
- вопросы управления персоналом, подбор и расстановку кадров;
- выявление причин и условий нарушения дисциплины;
- принятие мер по предупреждению и устранению нарушений в сфере образования;
- применение мер дисциплинарного характера в отношении виновных лиц;
- реализацию образовательных программ;
- соблюдение контрольных нормативов и показателей;
- соблюдение дополнительных к федеральным требованиям к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 6.

- предоставление и достоверность показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях;
- соблюдение федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований;
- соблюдение нормативов финансирования образования;
- реализацию льгот обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, а также видов и норм их материального обеспечения;
- создание условий осуществления профессиональной переподготовки и повышения квалификации педагогических и иных работников;
- соблюдение порядка проведения аттестации педагогических работников;
- обеспечение социальных прав и гарантий детей, нуждающихся в помощи государства;
- соблюдение порядка рассмотрения писем, жалоб, заявлений, обращений граждан;
- другие вопросы в рамках компетенции уполномоченных органов власти¹.

Надзор — это наблюдение и постоянный присмотр за исполнением специальных правил, установленных законодательством, и законных требований органов, осуществляющих надзор.

Надзор представляет собой вид административной деятельности уполномоченных органов власти по непосредственному наблюдению и оценке соблюдения образовательными учреждениями в своей деятельности нормативных правовых актов.

В рамках надзора проверяются организации независимо от ведомственной подчиненности и организационно-правовой формы. В силу этого надзор носит «надведомственный» характер.

¹ Фёклин С.И. Контроль и надзор в сфере образования: методическое пособие // М.: Арсенал образования, 2011. 3-е изд. С. 20.

Как верно отмечал С. И. Фёклин, надзорный орган и его сотрудники не имеют законодательных полномочий для привлечения работников и служащих проверяемых объектов к дисциплинарной ответственности. Надзорный орган констатирует факт нарушения, выносит обязательные для исполнения правовые акты об устранении нарушений (об отмене (изменении) документов). Акты правового реагирования надзорных органов и их должностных лиц подлежат рассмотрению и исполнению в установленные законодательством сроки¹.

Вопрос о соотношении понятий «контроль» и «надзор» является дискуссионным и спорным как в науке, так и на практике. Ряд ученых и практиков разделяют эти понятия, другие же соотносят их как явления одного порядка или даже в качестве синонимов.

Профессор Д. Н. Бахрах рассматривает контроль как одну из общих функций социального управления. В зависимости от объема контроля ученый различает собственно контроль, в процессе которого проверяются законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. «Надзор, — по мнению автора, — это суженный контроль»².

Профессор А. Е. Лунев определяет контроль как форму обеспечения законности, которая позволяет активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний о путях, способах и сроках устранения нарушений законности и обстоятельств, способствующих этим нарушениям. Надзор имеет своей целью предупредить нарушение законности, а совершенное нарушение устранить в целях восстановления нарушенного права³.

Профессор А. Бланкенагель (Вюрцбургский университет, Германия) объясняет контроль как внутреннюю проверку системы и соответствия ее главным принципам, выраженным

¹ Фёклин С.И. Контроль и надзор в сфере образования: Методическое пособие // М.: Арсенал образования, 2011. 3-е изд. С. 29.

² Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. М.: Норма, 2001. С. 166.

³ Административное право: Учебник / Под ред. А. Е. Лунова. М.: Юридическая литература, 1970. С. 230.

в основополагающих ценностях, политических институтах, важнейших характеристиках государства и общества, снимающую возникающее в обществе напряжение¹.

По мнению Рубановой Н. А., понятие надзора значительно шире по своему значению и охвату функций и полномочий, возложенных на уполномоченные органы.

«Именно обеспечение законности при соблюдении лицензионных требований должно является основополагающим в данном вопросе, а не просто последующий контроль за соответствием деятельности лицензионным требованиям и условиям, с целью предотвратить причинение вреда.

Надзор — это совокупность взаимосвязанных мер, обладающих интегративными свойствами и закономерностями, осуществляемых лицензирующими органами, государственными надзорными и контрольными органами в пределах их компетенции в целях обеспечения соблюдения лицензиатами лицензионных требований и условий.

Осуществляя надзор за деятельностью государственных органов и их должностных лиц, правомочных принимать решение о выдаче соискателю лицензии, и за соблюдением требований лицензированной деятельности лицензиатом, позволит надзорным органам более эффективно и целенаправленно использовать в своей работе выстроенную систему мер за соблюдением законодательства»².

Описанные подходы скорее отражают не столько стремление дать универсальную формулу понятий контроля и надзора, сколько являются следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений — философских, управленческих, политических, правовых, иных. По этой причине можно согласиться с позицией каждого из ученых, ибо в их индивидуальном подходе содержится какой-либо элемент того большого и емкого содержания, которыми обладают понятия «контроль» и «надзор».

¹ *Бланкенагель А.* Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. № 1. С. 102.

² *Рубанова Н. А.* Контроль и надзор за осуществлением лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации // Альманах современной науки и образования. 2010. № 1 (32). Часть 2. С. 97–98.

Разница в понимании институтов контроля и надзора обусловлена тем, что контроль и надзор представляют собой разноплановые и многоаспектные институты. Их изучают с различных научных точек зрения, что и порождает дискуссию в научной среде.

Приведенные выше определения и научные позиции не исчерпывают всего спектра вопросов, связанных с исследованием контроля и надзора. Многообразие и неопределенность в определении понятия контроля и надзора подчеркивают сложность, многогранность и противоречивость изучаемого института.

Различные точки зрения на контроль и надзор сводятся, как правило, к двум диаметрально противоположным подходам к их пониманию и соотношению.

Одна группа ученых рассматривает понятия «контроль» и «надзор» как тождественные, «поскольку расхождение в их сущностных качествах довольно едва заметно, если не сказать, даже условно. И контроль, и надзор — прежде всего наблюдение, проверка чьей-либо деятельности и реагирование, в случае выявления отклонения (правонарушения). Как контроль, так и надзор направлены, прежде всего, на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их от отклоняющихся форм»¹.

Иные исследователи полагают, что употребление терминов «контроль» и «надзор» в качестве синонимов является ошибочным, поскольку это разные явления.

Некоторые ученые рассматривают надзор как часть контроля. Д. Н. Бахрах считает, что одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений)². Следовательно, надзор — это ограниченный, суженный контроль. Другие сторонники данного подхода полагают, что контроль — это часть надзора. А. Ю. Ильин пишет о том, что деятельность всех органов государственной

¹ Дьяконов В. В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 55.

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 41.

власти по обеспечению законности именуется надзором за соблюдением законов¹.

Как уже отмечалось, в нормативных правовых актах и в доктрине нет единообразного понимания рассматриваемых терминов. В одних нормативных правовых актах употребляется только термин «контроль», в других — только «надзор», а в ряде документов одновременно употребляются оба понятия (как правило, через дефис или с союзом «и»).

Общее понятие контроля и надзора закреплено в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»: под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

В связи с отсутствием единого законодательного закрепления понятий «контроль» и «надзор» предлагается их разграничивать: во-первых, по содержанию деятельности, во-вторых, по специфике, особенностям, присущим либо контролю, либо надзору².

¹ Ильин А.Ю. Теоретико-правовой аспект налогового контроля [Электронный ресурс]. URL: http://juristmoscow.ru/nalogovye-sporu/stat_nal-sp/1748/ — [Дата обращения: 19.02.2017]

² Рубанова Н.А. О соотношении понятий контроля и надзора за процедурой лицензирования образовательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2012/7-1/39.html> — [Дата обращения: 19.02.2017]

Надзор характеризуется отсутствием отношений прямой административной или хозяйственной подчиненности надзорных органов с поднадзорными объектами. В процессе надзора деятельность соответствующего лица оценивается только с точки зрения соответствия правовым нормам. Действия поднадзорного лица с точки зрения их целесообразности не оцениваются¹.

Авторы данной книги предлагают рассматривать понятия «контроль» и «надзор» как соотношение части и целого.

Что касается определения понятия «государственный контроль», то авторы Большой советской энциклопедии рассматривают его как инструмент строительства государства: «государственный контроль позволяет систематически проверять исполнение постановлений центральной власти, укреплять государственную дисциплину и законность, изучать обоснованность и реальность решений центральных органов государства, помогать совершенствовать практику разработки и принятия таких решений»². В Большом юридическом словаре понятие «государственный контроль» определяется как «одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства»³.

В современной научной литературе существует множество подходов к определению понятия «государственный контроль». Д. А. Осипов и В. М. Большакова определили понятие «государственный контроль» как периодическую проверку уполномоченными органами государственной власти деятельности физических и юридических лиц, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, по результатам которой при обнаружении нарушений могут применяться меры государственного принуждения⁴.

¹ *Галкин М. В.* К вопросу о правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере образования // Проблемы права. 2015. № 6 (54). С. 74.

² Большая советская энциклопедия: В 30 т. Т. 7. 3-е изд. / Гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1972. С. 171.

³ Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. М., 2006. С. 144.

⁴ *Осипов Д. А., Большакова В. М.* О понятиях «государственный контроль», «государственный надзор» и «тотальный контроль над личностью» // Власть. 2015. № 5. С. 136–140.

Алексеев В. В. и Вдовенко З. В. считают, что «Государственный контроль — это деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров»¹.

Один из теоретиков менеджмента К. В. Марков, отмечая общность государственного контроля с другими формами контроля, характеризует государственный контроль как «форму государственной власти, обеспечивающую проверку выполнения органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов»².

Довольно распространенным является мнение о соотношении государственного контроля и надзора как целого и части, общего и частного. «Понятие государственного контроля, — пишет А. В. Калмыкова, — является более широким, чем понятие надзора, и имеет свои, специфические признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, которые предусматривают проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений. Более того, контрольные органы имеют право вмешиваться в хозяйственную, производственную деятельность организации, применяя меры административного взыскания»³.

Аналогичной позиции придерживается Шагиева Р. В., считая, что под понятием «государственный контроль» сле-

¹ Алексеев В. В., Вдовенко З. В. Государственный контроль и надзор в современной России // Успехи в химии и химической технологии. 2015. Т. 29. № 5 (164). С. 10–12.

² Марков К. В. Государственный контроль. М.: Известия, 2004. С. 23 // Муллахметов Х. Ш. Государственный контроль коммерческой организации // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. № 6. С. 35

³ Калмыкова А. В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы // Л. В. Калмыкова // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 26.

дует понимать деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений. Понятие «государственный надзор» представляет собой деятельность специальных государственных юрисдикционных органов по обеспечению законности посредством реагирования на ее нарушения¹.

Определение государственного контроля (надзора) установлено 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»:

- государственный контроль (надзор) — это 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, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (обязательные требования), посредством организации и проведения

¹ Шагеева Р. В. Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 1. С. 34.

проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, 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, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

- федеральный государственный контроль (надзор) — это деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации;
- региональный государственный контроль (надзор) — это деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- муниципальный контроль — это деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию

и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований;

- проверка — это совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Следует отметить, что в науке ведутся дискуссии по используемым в законодательстве понятиям. Например, Н. М. Ладнушкина предлагает понимать под проверкой единичное контрольно-надзорное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности. В ходе проверки сравнивается фактическое положение дел с заранее определенным стандартом (эталоном)¹.

Выделяют несколько видов проверок.

По основанию возникновения:

- плановые, которые проводятся на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов (в некоторых документах его называют план-график). План должен обеспечивать периодичность и исключать нерациональное дублирование в организации проверок;
- внеплановые — проводятся при наличии соответствующих правовых и фактических оснований, вне какого-либо плана-графика.

По способу организации проверки:

- выездные — проверки «на объекте» — мероприятия по контролю и надзору, связанные с пребыванием должностных лиц контролирующего органа на проверяемом

¹ Ладнушкина Н. М. К вам идет проверка. М.: Арсенал образования, 2011. С. 12.

объекте. Например, при осуществлении полномочия по государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования в части обеспечения и проведения единого государственного экзамена проверки проводятся федеральным органом по контролю и надзору также в местах расположения пунктов проведения единого государственного экзамена и региональных центров обработки информации;

- документарные — проводимые должностными лицами контролирующего органа путем изучения документов и сведений, представленных проверяемыми образовательными организациями, органами управления образованием и другими лицами.

Документарная проверка проводится по месту нахождения проверяющего органа путем анализа и оценки сведений, содержащихся в документах образовательной организации или индивидуального предпринимателя, имеющихся в распоряжении контролирующего органа.

К числу таких документов образовательной организации относятся, прежде всего, устав, локальные нормативные акты, документы распорядительного характера, а также иные документы и информация о деятельности образовательной организации или индивидуального предпринимателя, которая не может быть получена из содержания официального сайта образовательной организации в сети «Интернет». Если документов, имеющихся в распоряжении проверяющего органа, недостаточно, то направляется соответствующий запрос о предоставлении необходимых документов.

Образовательная организация или индивидуальный предприниматель обязаны направить необходимые документы в течение 10 рабочих дней со дня получения мотивированного запроса. Документы представляются в виде копий, заверенных печатью и (или) подписью уполномоченного лица. Запрашиваемые документы могут быть представлены нарочным в канцелярию органа контроля (надзора), направлены по почте заказным письмом с уведомлением о вручении или в форме электронных документов, подпи-

санных усиленной квалифицированной электронной подписью¹.

«Так, если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), а также если невозможно оценить соответствие деятельности образовательной организации обязательным требованиям без выезда на место осуществления образовательной деятельности, то проводится выездная проверка. Очевидно, что такая ситуация возникает при осуществлении федерального государственного контроля качества образования, если предполагается не ограничиваться рассмотрением исключительно учебно-методической документации образовательной организации, а также при проведении лицензионного контроля.

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах организации сведения (в этой части предмет совпадает с предметом документарной проверки), а также соответствие установленным требованиям работников организации, состояние используемых организацией при осуществлении образовательной деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов обязательным требованиям, а также самой осуществляемой образовательной деятельности.

Как следует из названия, выездная проверка проводится по месту нахождения (месту фактического ведения деятельности) образовательной организации. При осуществлении выездных проверок орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий переданные полномочия, вправе привлекать экспертов из числа лиц, имеющих аккредитацию»².

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (пункты 4–6 статьи 11).

² *Борисенко Л. В.* Административно-правовые аспекты государственного контроля (надзора) в сфере образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 5.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя два вида проверок:

- федеральный государственный контроль качества образования;
- федеральный государственный надзор в сфере образования.

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований¹.

Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам предусмотренных законодательством мер.

Указанные две проверки проводятся:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор);
- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования².

¹ Федеральный закон «Об образовании в РФ» (части 1 и 2 статьи 93).

² Например, в городе Москве полномочиями по лицензированию образовательной деятельности наделен Департамент образования города Москвы (пункт 4.3 постановления Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП (в ред. от 22 сентября 2015 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте образования города Москвы»).

Рособрнадзор осуществляет проверки в отношении следующих организаций и органов власти:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;
- федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;
- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации;
- органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования.

В отношении иных организаций (например, дошкольных и общеобразовательных организаций) и индивидуальных предпринимателей проверки осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

Следуя «букве закона», проверки в рамках федерального государственного контроля качества могут проводиться только

в отношении аккредитованных образовательных программ. В рамках осуществления федерального государственного контроля качества образования нет правовых оснований для осуществления проверки образовательных программ, разработанных в соответствии с федеральным компонентом государственного образовательного стандарта.

При этом указанное обстоятельство не исключает проведение надзорных мероприятий по соблюдению обязательных требований, установленных приказом Минобрнауки России № 1312 «Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования»¹.

Процедура государственного контроля (надзора) в сфере образования регламентируется 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» с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в РФ».

В соответствии с требованиями законодательства плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. При этом Правительством Российской Федерации может быть установлена иная периодичность проведения плановых проверок при осуществлении видов государственного контроля (надзора) в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности².

Образовательная организация, в отношении которой проводится плановая проверка, должна быть уведомлена о ее про-

¹ Фёклин С. И. Вопрос-ответ // Школа управления образовательным учреждением. 2015. № 08 (48) С. 29–30.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью».

ведении не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения.

Уведомление осуществляется посредством направления копии распоряжения или приказа о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, или иным доступным способом.

Довольно часто должностными лицами органов контроля и надзора допускаются нарушения по срокам проведения проверок. Распространенным нарушением является нарушение сроков уведомления о проведении плановой проверки. Поскольку законодатель употребляет формулировку «за три рабочих дня», а не, как ранее, «в течение трех рабочих дней», днем уведомления следует считать любой из дней, не входящих в срок, установленный приведенной нормой закона. Уведомление о проведении плановой проверки должно быть получено проверяемой организацией или индивидуальным предпринимателем до начала ее проведения минимум за три рабочих дня.

Как указал суд, в нарушение требования части 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ между датой получения копии распоряжения представителем Общества (11 июня 2015 г.) и датой начала проверки, зафиксированной в акте от 12 августа 2015 г. № 04-13 (16 июня 2015 г.), с учетом праздничного дня, 12 июня, и выходных дней — 13 и 14 июня 2015 года, фактически прошел один рабочий день¹.

¹ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 ноября 2016 г. № Ф01-4865/2016 по делу № А43-29951/2015; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 марта 2016 г. № Ф01-674/2016 по делу № А29-10475/2014.

Судами первой и апелляционной инстанции установлено, что уведомление о начале проведения проверки поступило в адрес заявителя 26 февраля 2015 г. (четверг), а проверочные мероприятия были начаты 2 марта 2015 г. (понедельник), то есть на второй рабочий день после вручения уведомления.

Из смысла части 12 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ следует, что лицо, в отношении которого осуществляются контрольные мероприятия, должно быть уведомлено о проведении проверки не менее чем за три рабочих дня до ее начала.

Согласно статье 20 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» результаты проверки, которая проведена с грубым нарушением закона, подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя. Перечень грубых нарушений закона приведен в части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ и является исчерпывающим.

В данном случае суды первой и апелляционной инстанции установили нарушение части 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ, на которые ссылалось общество при обращении в суд с заявлением.

При таких обстоятельствах суд кассационной инстанции поддерживает выводы судов, что материалы проверки являются недопустимым доказательством, поскольку требования Федерального закона № 294-ФЗ о заблаговременном уведомлении проверяемого лица до проведения проверки управлением не исполнены¹.

Согласно статье 26.1 Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

- с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. не проводятся плановые проверки (федеральный государственный надзор и федеральный государственный контроль качества)

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26 февраля 2016 г. № Ф05-464/2016 по делу № А41-41396/2015.

в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июня 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства¹;

- с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. проводятся плановые проверки (лицензионный контроль) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере образования;
- с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. проводятся плановые проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июня 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, если ранее было вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее 3-х лет.

¹ К субъектам малого и среднего предпринимательства относятся хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям.

Ограничения на проведение плановых проверок федерального государственного надзора в сфере образования и федерального государственного контроля качества образования в период с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г. не распространяются на проведение внеплановых проверок и в отношении лиц, не подпадающих под критерии субъектов малого предпринимательства.

Плановые проверки проводятся на основании разработываемых и утверждаемых органами государственного контроля (надзора) в соответствии с ежегодными планами, которые включаются в сводный план проведения плановых проверок и размещаются на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет»¹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрено внесение изменений в ежегодный план проверок в следующих случаях:

- в связи с невозможностью проведения плановой проверки деятельности юридического лица вследствие его ликвидации, невозможностью проведения проверки индивидуального предпринимателя вследствие прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;
- в связи с прекращением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности, эксплуатации (использования) объектов защиты, объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений и иных производственных объектов, подлежащих проверке;
- в связи с изменением класса опасности подлежащего проверке опасного производственного объекта или класса гидротехнического сооружения;

¹ <http://plan.genproc.gov.ru>

- в связи с изменением категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также уровня государственного экологического надзора;
- в связи с принятием органом государственного контроля (надзора), осуществляющим государственный контроль (надзор) с применением риск-ориентированного подхода, решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности либо решения об изменении присвоенных им категории риска или класса (категории) опасности;
- в связи с принятием органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля решения об исключении соответствующей проверки из ежегодного плана в случаях, предусмотренных статьей 26.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- в связи с прекращением или аннулированием действия лицензии — для проверок, запланированных в отношении лицензиатов;
- в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы.

Неоднозначно органами контроля и надзора интерпретируются обстоятельства непреодолимой силы. Мы предлагаем под непреодолимой силой (форс-мажор) понимать чрезвычайные и непредотвратимые при конкретных условиях обстоятельства (пожар, наводнение, землетрясение, ураган, эпидемия и иные стихийные явления, военные действия, блокады, эпидемии, забастовки, запрещение экспорта и импорта товаров).

К чрезвычайным обстоятельствам в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» относятся:

- попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвое-

ния власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В судебной практике под обстоятельствами непреодолимой силы понимаются чрезвычайные и непредотвратимые явления, события, воздействие которых происходит извне и не зависит от субъективных факторов: наводнения, стихийные бедствия, землетрясения, ураганы, сход снежных лавин, иные природные катаклизмы, а также военные действия, эпидемии, крупномасштабные забастовки, запретительные меры государства¹.

В большинстве случаев суды исходят из того, что для квалификации какого-либо обстоятельства как непреодолимой силы необходимо установление совокупности двух признаков — непре-

¹ Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 января 2011 г. по делу № А33-7951/2010, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 января 2012 г. № 15АП-14263/2011 по делу № А53-10234/2011, Второго арбитражного апелляционного суда от 29 января 2010 г. по делу № А82-7125/2009-8, Шестого арбитражного апелляционного суда от 16 июля 2012 г. № 06АП-2551/2012 по делу № А04-410/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

дотвратимости и чрезвычайности, что следует из п. 3 ст. 401 ГК РФ¹.

В некоторых случаях суды отмечали, что обстоятельство непреодолимой силы в том числе должно отвечать такому признаку, как непредвиденность его возникновения, то есть стороны не предвидели и не могли предвидеть наступление такого обстоятельства².

В теории юриспруденции основания для проведения мероприятий по контролю и надзору подразделяются на две группы: правовые и фактические.

Правовые основания, то есть закрепленные в законе, подзаконном нормативном правовом акте. Наличие правового основания позволяет говорить, что мероприятие по контролю и надзору законно.

В число правовых оснований для любого мероприятия по контролю и надзору включаются:

- наличие правовых норм, соблюдение, исполнение и использование которых является предметом контроля (надзора);
- наличие компетенции на проведение контрольно-надзорной деятельности;
- соблюдение обязательных требований, предъявляемых к форме контроля и надзора, которые различны для разных видов контроля и надзора.

Фактические основания — это наличие достаточных данных (информации, доказательств), указывающих на необходимость проведения контроля (надзора) в данной конкретной ситуации. Данные о необходимости проведения мероприятий по контролю и надзору могут быть получены в результате:

¹ Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 28 апреля 2011 г. по делу № А19-14631/2010, ФАС Московского округа от 12 июля 2011 г. № КА-А41/7129-11 по делу № А41-34790/10, Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 мая 2012 г. № 09АП-9187/2012-ГК по делу № А40-122427/11-56-1061, Первого арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2011 г. по делу № А43-16946/2010, Третьего арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2011 г. по делу № А33-18835/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановления Третьего арбитражного апелляционного суда от 10 апреля 2012 г. по делу № А33-12595/2011, Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12 мая 2011 г. по делу № А46-11700/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

- изучения обращений граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций;
- изучения документации, предоставленной органами управления образованием и образовательными организациями;
- получения информации из других источников (например, сведений из сети «Интернет», видеозаписей).

Наличие фактического основания свидетельствует об обоснованности мероприятия по контролю и надзору.

Обращения, не позволяющие установить источник получения информации, не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю. Фактическое основание чаще всего может быть основой для включения в план проверок на следующий год¹.

Внеплановые проверки проводятся по строго определенным в законе основаниям вне рамок ограничений периодичности, установленных для плановых проверок.

Основания для проведения внеплановых проверок в рамках федерального государственного надзора установлены Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральным законом «Об образовании в РФ»:

- истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой

¹ Ладнушкина Н.М. К вам идет проверка. М.: Арсенал образования, 2011. С. 14–15.

проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования);

- мотивированное представление должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое

историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- в) нарушение прав потребителей (в случае обращения в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, граждан, права которых нарушены, при условии, что заявитель обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены);
- выявление при проведении мероприятий без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении видов государственного контроля (надзора), указанных в частях 1 и 2 статьи 8.1 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным органом государственного контроля (надзора) индикаторам риска является основанием для проведения внеплановой проверки, которое предусмотрено в положении о виде федерального государственного контроля (надзора);
 - приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;
 - выявление аккредитационным органом нарушения требований законодательства об образовании при прове-

дении государственной аккредитации образовательной деятельности;

- выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании, в том числе требований федеральных государственных образовательных стандартов, на основе данных мониторинга в системе образования¹.

О проведении внеплановой выездной проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора) не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом, в том числе посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля².

Срок проведения выездной и документарной проверки, по общему правилу, не может превышать 20 рабочих дней. Срок проведения плановой выездной проверки в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных

¹ Статья 97 Федерального закона «Об образовании в РФ» и постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

² В случае если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется.

экспертиз и расследований, может быть продлен, но не более чем на 20 рабочих дней.

Орган контроля (надзора) и его должностные лица не могут выходить за ее предмет, а также за свои полномочия. Если осуществляется проверка только в рамках федерального государственного контроля качества образования, не допускается, например, проверка соответствия зданий и помещений лицензионным требованиям и нормативам. Проверка в рамках федерального государственного надзора в сфере образования не может включать в себя анализ финансовой документации образовательной организации и индивидуальных предпринимателей, поскольку это не относится к надзору за соблюдением законодательства об образовании.

В случае выявления нарушения требований законодательства об образовании по итогам проверки в рамках федерального государственного надзора орган контроля (надзора) выдает органу или организации, допустившим такое нарушение, предписание об устранении выявленного нарушения сроком до шести месяцев.

В случае неисполнения выданного предписания (в том числе, если отчет, представленный органом или организацией, допустившими такое нарушение, не подтверждает исполнение предписания в установленный им срок или этот отчет до истечения срока исполнения предписания не представлен) орган контроля (надзора) одновременно:

- возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;
- выдает повторно предписание об устранении ранее не устраненного нарушения сроком до 3 месяцев;
- запрещает прием в данную организацию полностью или частично.

До истечения срока исполнения выданного повторно предписания орган контроля (надзора) должен быть уведомлен органом или организацией об устранении нарушения требований законодательства об образовании с приложением документов, содержащих сведения, подтверждающие исполнение указанного предписания.

В течение 30 дней после получения такого уведомления орган контроля (надзора) проводит проверку содержащейся в нем информации.

Прием в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, возобновляется по решению органа контроля (надзора) со дня, следующего за днем подписания акта проверки, устанавливающего факт исполнения выданного повторно предписания, или со дня, следующего за днем вступления в законную силу судебного акта о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В случае вынесения судом решения о привлечении организации, осуществляющей образовательную деятельность, и (или) должностных лиц этой организации к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания и в случае неустранения нарушений требований законодательства об образовании в установленный органом контроля (надзора) срок исполнения выданного повторно предписания орган контроля (надзора) приостанавливает действие лицензии на осуществление образовательной деятельности этой организации полностью или частично и обращается в суд с заявлением об аннулировании такой лицензии. Действие лицензии на осуществление образовательной деятельности приостанавливается до дня вступления в законную силу решения суда.

Важным элементом в реализации контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования является учет интересов проверяемых субъектов, выраженный в создании различных гарантий для этих субъектов при проведении мероприятий по контролю и надзору.

Б. М. Фролов выделяет два вида указанных гарантий — общие и особенные. Это преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности; проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля и надзора, их должностных лиц; недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуально-

го предпринимателя несколькими органами государственного контроля и надзора проверок исполнения одних и тех же обязательных требований; недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, для начала осуществления предпринимательской деятельности; недопустимость взимания органами государственного контроля и надзора с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю и надзору. Эти общие принципы реализуются во всех отраслевых видах государственного контроля и надзора и в административных процедурах их проведения¹.

Закон № 294-ФЗ закрепляет не принцип добросовестности, а принцип презумпции добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Под презумпцией можно понимать умозаключение о вероятном существовании факта, основанное на статически закономерной взаимосвязи между имеющимися и презюмируемыми фактами. Правовая презумпция — это закрепленное в правовой норме вероятностное опровержимое предположение о существовании юридического факта².

В. К. Бабаевым выделялась презумпция добропорядочности, смысл которой, по его мнению, состоит в том, что всякий субъект, если не будет доказано иное, предполагается добропорядочным. При этом под добропорядочностью автор понимает образ поведения человека, характеризующийся соблюдением правил, условий жизни, принципов, считающихся положительными с точки зрения общества в целом, а тесно связанной с ней добросовестностью — «честное, со всей тщательностью и аккуратностью выполнение обязанностей, старательность, исполнительность»³.

¹ *Фролов Б. М.* О некоторых принципах осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 2. С. 160.

² *Пронина М. П.* Презумпции в современном российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 7.

³ *Бабаев В. К.* Презумпции в советском праве. Горький, 1974. С. 86–88.

Таким образом, принцип презумпции добросовестности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, означает, что должностные лица органа государственного контроля и надзора в сфере образования при проведении мероприятий по проверке обязаны исходить из того, что проверяемые субъекты действуют в точном соответствии с законом, своевременно исполняют все необходимые требования различных органов государственной исполнительной власти; в указанных организациях образовательный процесс ведется в соответствии с законодательством об образовании, учитываются интересы и соблюдаются академические права как обучающихся лиц, так и педагогических работников¹.

Данный принцип является важной гарантией организациям, осуществляющим образовательную деятельность, поскольку запрещает государственным органам исполнительной власти проводить проверки с обвинительным уклоном.

«Мы не в первый раз говорим о необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов. Но изменения происходят очень медленно. По-прежнему доминирует обвинительный уклон. Вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан.

Надо, наконец, отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля. Отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений.

Если предприятие приобрело надежную репутацию, в течение трех лет не имело существенных нареканий, то следующие три года плановых проверок в рамках государственного и муниципального контроля вообще не проводить. Конечно, речь не идет об экстренных случаях, когда возникает угроза здоровью и жизни людей»².

Указанная добросовестность предполагается, презюмируется, и часто при проведении проверки органами контроля

¹ Фролов Б.М. Указ. соч. С. 162.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

и надзора выявляются многочисленные нарушения действующего законодательства проверяемыми организациями.

В отличие от федерального государственного надзора в сфере образования в рамках федерального государственного контроля качества образования выявляются не нарушения нормативных правовых актов, а дается экспертная оценка соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам.

По словам С. В. Дорошук, в последнее время в образовательной политике России наметилась тенденция к стандартизации самых различных образовательных объектов. Это и введение федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) на всех уровнях образования, и фиксация «профессионального стандарта педагога». Качество образования, отраженное во ФГОС как системе социальных норм и положений, заставляет по-новому взглянуть на понятие «качество образования». В федеральных государственных образовательных стандартах (ФГОС), а также в Федеральном законе «Об образовании в РФ» указано, что данные документы обеспечивают гарантированность высокого качества образования, его доступность, открытость и привлекательность для обучающихся и их родителей (законных представителей). Сегодня ФГОС является главным средством государственного регулирования качества образования, рычагом управления всей системой образования¹.

Федеральный государственный контроль качества предусматривает, прежде всего, оценку соответствия содержания подготовки обучающихся требованиям ФГОС, а именно анализ документов, регламентирующих образовательную деятельность.

Предметом документарной проверки федерального государственного контроля качества являются сведения, содержащиеся в документах организации, а также сведения, содержа-

¹ *Дорошук С. В.* Контроль качества образования: подходы к организации и развитию региональной системы оценки качества начального общего образования. URL: <http://journal.omg.su/files/25/110-116.pdf> — [Дата обращения: 20.02.2017]

щиеся на официальном сайте образовательной организации, связанные с исполнением требований ФГОС.

В ходе документарной проверки рассматривается имеющаяся информация о деятельности организации по вопросам, подлежащим проверке, в том числе акты предыдущих проверок, и иные документы по качеству подготовки обучающихся, а также информация, размещенная на официальном сайте образовательной организации.

Особое внимание в ходе документарной проверки необходимо обратить на анализ и экспертизу документов и материалов, характеризующих содержание и качество подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, включая анализ результатов текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, итоговой аттестации выпускников организации.

В случае если достоверность сведений, содержащихся в документах, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение организацией обязательных требований, в организацию направляется мотивированный запрос (письмо) с требованием о представлении иных необходимых для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документов.

Выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения организации, месту осуществления образовательной деятельности. В ходе выездной проверки уполномоченное на проведение проверки должностное лицо проводит анализ документов и материалов, характеризующих деятельность организации в части содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам ФГОС, и устанавливает их соответствие, в том числе анализ результатов текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, государственной итоговой аттестации выпускников организации¹.

¹ Приказ Минобрнауки России от 6 июля 2016 г. № 822 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования» // СПС «КонсультантПлюс».

В научной литературе указывается на существующие проблемы при организации и осуществлении государственного контроля качества образования — это нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление контроля (надзора), ориентированные, прежде всего, на процедурную, а не на содержательную составляющую; не дается оценка эффективности деятельности проверяемой образовательной организации; планирование проверок по принципу соблюдения установленной периодичности¹.

В рамках осуществления федерального государственного контроля качества образования проводятся проверки по контролю качества образования в образовательных организациях региона, основными задачами которых являются:

- оценка соответствия содержания образования требованиям ФГОС при организации образовательного процесса;
- оценка соответствия качества подготовки обучающихся и выпускников требованиям ФГОС;
- оценка результатов освоения образовательной программы.

При проведении мероприятия по контролю качества образования специалистами органа по контролю и надзору в сфере образования субъекта РФ и привлеченными экспертами осуществляется анализ:

- документов по регламентации деятельности образовательного учреждения (лицензия на осуществление образовательной деятельности, документы, подтверждающие реализацию образовательным учреждением образовательных программ; свидетельство о государственной аккредитации; устав, годовой календарный учебный график; локальные нормативные акты образовательного учреждения, регламентирующие основную деятельность образовательного учреждения);
- соответствие содержания образования в образовательном учреждении требованиям ФГОС;

¹ Дорощук С.В. Указ. соч. С. 2.

- соответствие учебных планов обязательным требованиям в части соответствия структуры учебного плана структуре федерального базисного учебного плана и (или) ФГОС; объем времени, отведенный в учебном плане на реализацию образовательной программы;
- предельно допустимой аудиторной учебной нагрузки;
- наименование учебных предметов учебного плана;
- количество часов, отведенных на изучение каждого учебного предмета;
- образовательных потребностей и запросов обучающихся и (или) их родителей (законных представителей), которые использовались при формировании компонента образовательного учреждения учебного плана;
- соответствие рабочих программ обязательным требованиям (наличие рабочих программ по всем учебным курсам, предметам, дисциплинам (модулям) учебного плана; соответствие содержания рабочих программ учебных предметов ФГОС);
- условий реализации образовательной программы в полном объеме в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса (классные журналы, расписание занятий, годовой календарный учебный график);
- учебно-методической документации;
- списка учебников, используемых в образовательном процессе;
- библиотечно-информационных ресурсов;
- содержания официального сайта образовательного учреждения в сети «Интернет»;
- электронных образовательных ресурсов, доступ к которым обеспечивается обучающимся;
- учебных и методических материалов в учебных кабинетах, помещениях для проведения практических и лабораторных занятий;
- оснащенности учебными, лабораторными, компьютерными и техническими средствами обучения;
- данных об укомплектованности штатов, график прохождения курсов повышения квалификации педагогических работников;

- результатов текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации обучающихся;
- освоения обучающимися образовательных программ по результатам тестирования, контрольных работ, диагностик, мониторингов.

В случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам ФГОС по итогам проверки в рамках федерального государственного контроля качества орган контроля (надзора) приостанавливает действие государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, составляет акт и устанавливает срок устранения выявленного несоответствия до 6 месяцев.

До истечения срока устранения выявленного несоответствия орган контроля (надзора) должен быть уведомлен организацией, осуществляющей образовательную деятельность, об устранении выявленного несоответствия с приложением подтверждающих документов.

В течение 30 дней после получения уведомления орган контроля (надзора) проводит проверку содержащейся в уведомлении информации об устранении организацией, осуществляющей образовательную деятельность, выявленного несоответствия. Действие государственной аккредитации возобновляется по решению органа контроля (надзора) со дня, следующего за днем подписания акта, устанавливающего факт устранения выявленного несоответствия.

В случае если в установленный органом контроля (надзора) срок организация, осуществляющая образовательную деятельность, не устранила выявленное несоответствие, орган контроля (надзора) лишает организацию, осуществляющую образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки¹.

¹ Часть 9 статьи 93 Федерального закона «Об образовании в РФ».

«При приостановлении действия государственной аккредитации в отношении организации, осуществляющей образовательную деятельность, которое было осуществлено по результатам проведенного в отношении их контроля качества образования, лица, завершившие освоение основных образовательных программ, проходят итоговую аттестацию. В свою очередь лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию, согласно ч. 3 ст. 60 Федерального закона «Об образовании в РФ» указанные организации выдают документы об образовании или о квалификации, образцы которых самостоятельно устанавливаются организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

Одновременно следует иметь в виду, что в соответствии с п. 9 ст. 34 Федерального закона «Об образовании в РФ» в случае приостановления действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки учредитель и (или) уполномоченный им орган управления указанной организацией обеспечивают перевод по заявлению совершеннолетних обучающихся, несовершеннолетних обучающихся по заявлению их родителей (законных представителей) в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным образовательным программам соответствующих уровня и направленности (ч. 9 ст. 34 Федерального закона «Об образовании в РФ»). Порядок и условия осуществления такого перевода установлены приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 7 октября 2013 г. № 1122»¹.

Также необходимо отметить, что ограничение в виде приостановления действия государственной аккредитации в отношении организации, осуществляющей образовательную деятельность, распространяет свое действие на все структурные подразделения такой организации, в которых осуществляется

¹ Письмо Минобрнауки России от 11 февраля 2016 г. № АК-296/05 «О выдаче документов об образовании и квалификации при приостановлении действия государственной аккредитации по результатам проведения контроля качества образования».

образовательная деятельность по соответствующим уровням образования, укрупненным группам профессий, специальностям и направлениям подготовки, в том числе и на филиалы такой организации¹.

При этом в научной среде неоднозначно оцениваются меры, предусмотренные законодательством об образовании по итогам проверки федерального государственного контроля качества. Так, К. В. Давыдов, анализируя российское административно-деликтное законодательство, делает обоснованный, на наш взгляд, вывод о том, что дискуссионным представляется применение ненаказательных административно-принудительных мер в сфере образования.

«Согласно ст. 93 Федерального закона «Об образовании в РФ» приостановление лицензии и приостановление аккредитации — меры, реализуемые во внесудебном порядке. Здесь логика законодателя представляется бесспорной. В соответствии с ч. 8 ст. 93 Федерального закона «Об образовании в РФ» аннулирование лицензии происходит в судебном порядке. Данное правило также представляется справедливым. Однако лишение аккредитации осуществляется по решению органа контроля и надзора (ч. 9 ст. 93). А ведь неблагоприятные последствия от применения такой меры пресечения вполне сопоставимы с аннулированием лицензии. Автор полагает справедливым внесение изменений в ч. 9 ст. 93 Федерального закона «Об образовании в РФ» и закрепление исключительно судебного порядка лишения аккредитации образовательной организации»².

В соответствии с федеральными законами «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» к проверкам федерального государ-

¹ Письмо Рособрнадзора от 11 февраля 2016 г. № 01-42/11-01 «О мерах, принимаемых по результатам проведения мероприятий по контролю качества образования».

² Давыдов К. В. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 68–73.

ственного надзора и федерального государственного контроля качества в сфере образования привлекаются аттестованные эксперты¹.

Термины «экспертиза» и «эксперт» довольно прочно вошли в понятийный аппарат образования. При этом их интерпретация многообразна.

Экспертиза (от франц.) — исследование, истолкование и установление таких фактов и обстоятельств, для выяснения которых необходимы специальные познания в какой-либо науке, искусстве, ремесле или промысле. Лица, обладающие соответствующими познаниями и приглашаемые в суд или в другое учреждение для подачи своих мнений, называются сведущими людьми или экспертами².

Экспертиза — 1) анализ, исследование, проводимые привлеченными специалистами (экспертами), экспертной комиссией, завершаемые выпуском акта, заключения, в отдельных случаях — сертификата качества, соответствия; 2) проверка подлинности денежных знаков, ценных бумаг, документов; 3) проверка качества товаров, работ, услуг³.

Экспертиза (в широком смысле) — специальное компетентное исследование точно сформулированного вопроса, требующее специальных знаний и представления мотивированного заключения. Экспертиза — это анализ пользующимися авторитетом специалистами деятельности объекта, следствий того или иного явления или события, итогов чьей-либо работы или принятия решения, потенциалов воплощения в жизнь проекта и т. п. Главное отличие от аттестации и контрольно-надзорных мероприятий, с нашей точки зрения, проявляется в том, что экспертиза как способ (метод) полагает ориентацию, преимущественно на компе-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю».

² Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Русское слово», 2011. С. 5547.

³ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

тентность и опыт специалиста-эксперта, личность которого и есть основное средство исследования¹.

Эксперт — специалист, который за годы обучения и практической деятельности учился эффективно решать задачи, относящиеся к конкретной предметной области².

Эксперт (от лат. *expertus* — опытный) — квалифицированный специалист в определенной области, привлекаемый для исследования, консультирования, выработки суждений, заключений, предложений, проведения экспертизы³.

При всем разнообразии определений экспертизы ученые представляют ее в качестве метода научного познания. Экспертиза используется в соединении с другими методами познания, но и отличается от них. От научных исследований экспертиза отличается, например, своими задачами: если научные исследования направлены на приобретение нового знания, то основной смысл экспертизы заключается в видении реальности как таковой. В сравнении с мониторингом экспертиза менее технологична, менее направлена на нормы и стандарты, а больше всего — на ценности и смыслы. Не сводится экспертиза к обследованию и анализу, хотя аналитическая функция экспертизы достаточно важна. Значительно отличается экспертиза от классического эксперимента, который полагает воздействие на естественный процесс событий и контроль над базовыми переменными, экспертные же процедуры пытаются уменьшить вмешательство⁴.

Эксперты — это граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, имеющие специальные знания, опыт

¹ *Корякина О.А.* Экспертиза образовательных организаций в рамках деятельности службы государственного контроля и надзора в сфере образования URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=27278757> — [Дата обращения: 22.02.2017]

² *Adler A.* Superiority and Social Interest: A Collection of Later Writings. Y.: Viking., 1964 // *Корякина О.А.* Экспертиза образовательных организаций в рамках деятельности службы государственного контроля и надзора в сфере образования URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=27278757> — [Дата обращения: 22.02.2017]

³ *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Статья 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности и аттестованные в установленном порядке в целях привлечения органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), к проведению мероприятий по контролю¹.

Предлагаем понимать эксперта как обладающее специальными знаниями, навыками, опытом, квалификацией в сфере образования физическое лицо, которое осуществляет на профессиональной² основе деятельность по изучению, анализу и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертного заключения в случаях, предусмотренных законодательством.

Аттестация экспертов в сфере образования осуществляется органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в сфере образования в соответствии с установленными критериями (как правило, определяются требования к образованию, стажу работы, наличию определенных навыков и знаний³).

На наш взгляд, остается неурегулированным и нерешенным вопрос о правовой ответственности экспертов в сфере образования за качество своего экспертного заключения. Обозначенная проблема является самостоятельным научным исследованием.

¹ *Корякина О. А.* Указ. соч. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=27278757> — [Дата обращения: 22.02.2017]

² Профессионализм — это высокое мастерство, глубокое овладение профессией, качественное, профессиональное исполнение // Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

³ Приказ Рособрнадзора от 26 декабря 2016 г. № 2174 «Об утверждении критериев аттестации экспертов, привлекаемых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки к проведению мероприятий по контролю».

Глава 3.2. Устав, локальные нормативные акты и иные документы образовательных организаций в соответствии с законодательством об образовании, подлежащие проверке в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Уставы учреждений образования трансформируют право на образование, закрепленное в законе, в конкретные права личности, предусматривая соответствующие гарантии и порядок их осуществления. Уставы в концентрированном виде регламентируют правомочия участников отношений в сфере образования.

Функция данного правового акта носит двоякую роль, обозначенную в законе об образовании.

С одной стороны, устав является правовой базой, на основе которой осуществляется деятельность образовательного учреждения.

С другой стороны, устав является основным нормативным актом, регламентирующим правовой статус участников образовательного процесса и в первую очередь учащихся¹.

«От того, что и как прописано в уставе, зависят действия автономного учреждения: что оно вправе делать, как должно себя «вести» в различных ситуациях... Вспомним: такие фразы,

¹ Методические рекомендации по проверке законности уставов образовательных учреждений, утвержденные в качестве приложения к письму Министерства образования РФ от 7 июня 1994 г. № 58-м «О реализации прав детей при приеме в дошкольные и общеобразовательные учреждения».

как «Это есть у нас в уставе», «Если это указано в уставе...», достаточно распространены при обсуждении деятельности государственных и муниципальных учреждений. В свою очередь, сам устав должен отвечать определенным требованиям. Существуют положения и нормы, которые должны прописываться в уставе по умолчанию, поскольку они установлены законами и другими нормативными правовыми актами, а есть позиции, содержательное наполнение которых может быть определено применительно к каждому конкретному учреждению»¹.

Любое юридическое лицо, за исключением хозяйственных товариществ и государственных корпораций, действует на основании устава, который утверждается их учредителями (участниками), за исключением случая, предусмотренного пунктом 2 статьи 52 ГК РФ:

- юридические лица могут действовать на основании типового устава, утвержденного уполномоченным государственным органом. Сведения о том, что юридическое лицо действует на основании типового устава, утвержденного уполномоченным государственным органом, указываются в едином государственном реестре юридических лиц;
- в случаях, предусмотренных законом, учреждение может действовать на основании единого типового устава, утвержденного его учредителем или уполномоченным им органом для учреждений, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательная организация действует на основании устава, утвержденного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации².

¹ Чагин К.Г. Устав автономного учреждения: правовые основы, утверждение и регистрация // Руководитель автономного учреждения. 2016. № 4. С. 24.

² Например, в отношении подведомственных Департаменту образования города Москвы образовательных организаций действует приказ ДОГМ от 21 апреля 2014 г. № 288 (в ред. от 24 июня 2015 г.) «О Порядке утверждения уставов (изменений в уставы) государственных образовательных организаций города Москвы и государственных учреждений города Москвы, подведомственных Департаменту образования города Москвы».

В соответствии с пунктом 2 статьи 13, пунктом 1.1 статьи 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» утверждение устава, а также изменения или дополнения в устав бюджетного или казенного учреждения осуществляются в порядке, установленном:

- Правительством Российской Федерации — в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта Российской Федерации;
- местной администрацией муниципального образования — в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений.

Утверждение устава автономного учреждения, а также внесение в него изменений отнесено к компетенции учредителя в области управления автономным учреждением¹.

«В связи со сказанным важный практический вывод относительно устава учреждения заключается в следующем: все, что в нем написано, должно быть согласовано с учредителем. Это, в частности, касается тех позиций, содержание которых не «зацементировано» положениями внешних нормативных правовых документов, а может варьироваться (вопросы содержания устава мы рассмотрим в майском номере журнала).

Учреждение может предложить в проекте устава (изменений в него) те или иные формулировки по указанным позициям, но последнее слово здесь всегда останется за учредителем: если он не согласен с предложениями учреждения и имеет собственное мнение о содержании данных позиций, а учреждению не удастся его переубедить, именно мнение учредителя и будет отражено в уставе.

Вместе с тем правовая особенность утверждения изменений, вносимых в устав именно автономного учреждения, заключается в том, что предварительно предложения учредителя либо руководителя автономного учреждения об этих измене-

¹ Пункт 1 статьи 9 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об автономных учреждениях» // СПС «КонсультантПлюс».

ниях должны быть рассмотрены наблюдательным советом учреждения. По итогам совет дает рекомендацию, а учредитель после ее рассмотрения принимает соответствующее решение. Но последнее слово по-прежнему остается за учредителем: если мнение совета не совпадет с позицией учредителя, он вправе поступить по-своему, поскольку мнение совета носит рекомендательный характер»¹.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации:

- устав бюджетного и казенного образовательного учреждения утверждается учредителем образовательной организации в установленном им порядке;
- устав автономного образовательного учреждения утверждается учредителем образовательной организации в установленном им порядке с предварительным проведением заседания наблюдательного совета, члены которого дают рекомендацию по проекту устава;
- учредителю образовательной организации в установленных законодательством случаях может быть предоставлено право разрабатывать и (или) утверждать типовые уставы;
- обязательные требования к содержанию устава предусмотрены законодательством;
- учредителю образовательного учреждения не запрещено разрабатывать типовые (примерные) формы уставов для подведомственных организаций, а также включать в уставы положения, не предусмотренные законодательством (например, правила приема в учреждение, раздел об организации образовательного процесса).

Анализ действующих нормативных правовых актов позволяет сформировать перечень требований, предъявляемых к содержанию устава образовательной организации. Так, в уставе образовательной организации должна (может) содержаться следующая информация (сведения)²:

¹ Чагин К.Г. Указ. соч. С. 25–32.

² URL: http://mosobrnadzor.ru/supervision/metodics/trebovaniya_k_ustavu_obrazovatelnoy_organizatsii_v_sootvetstvii_s_273fz — [Дата обращения: 21.02.2017]

Требования к содержанию устава образовательной организации	Ссылка на нормативный правовой акт
<p>Наименование некоммерческой организации, содержащее указание на ее организационно-правовую форму, характер (вид) деятельности и (или) собственника имущества</p>	<p>п. 4 ст. 52 и п. 1 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)</p> <p>п. 1 и п. 3 ст. 4, п. 3 и п. 4 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>п. 1 ст. 6.1 и п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Сведения о собственнике имущества автономного, бюджетного, казенного учреждения</p>	<p>п. 4 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>п. 2 ст. 6.1 и п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Наименование некоммерческой организации, созданной в форме государственного или муниципального учреждения, <i>может включать</i> указание на ее тип (автономное, бюджетное, казенное)</p>	<p>п. 1 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>
<p>Указание на тип — «автономное учреждение» (не в наименовании, а в содержании устава)</p>	<p>подп. 1.1 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Место нахождения некоммерческой организации.</p> <p><i>Место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования). В едином государственном реестре юридических лиц должен быть указан адрес юридического лица</i></p>	<p>п. 2 ст. 52 ГК РФ</p> <p>п. 3 ст. 4 и п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 2 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p> <p>п. 2 и п. 3 ст. 54 ГК РФ, п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Тип образовательной организации:</p> <p>тип образовательной организации указывается согласно ст. 23 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>тип учреждения согласно п. 2 ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>	<p>п. 1 ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>

<p>Учредитель или учредители образовательной организации</p> <p>Сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения</p>	<p>п. 2 ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>подп. 3 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Цели деятельности, в том числе основные цели деятельности</p>	<p>п. 4 ст. 52 ГК РФ</p> <p>ст. 23 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>п. 3 ст. 14 и п. 2 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 4 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Предмет деятельности</p>	<p>п. 4 ст. 52 ГК РФ</p> <p>п. 3 ст. 14 и п. 2 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 4 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>Виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности</p>	<p>п. 3 ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>
<p>Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано</p>	<p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 5 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p> <p>ч. 1 ст. 102 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p>
<p>Структура и компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления образовательной организацией</p> <p>Порядок деятельности органов управления</p>	<p>п. 4 ст. 52, п. 4 ст. 123.21 ГК РФ</p> <p>п. 4 ч. 2 ст. 25 и ч. 5 ст. 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 7 п. 2 ст. 7 и п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>

Порядок принятия локальных нормативных актов	ч. 1 ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок утверждения положения о структурном подразделении образовательной организации (например, деятельность спортивного клуба регламентируется уставом, а положение о спортивном клубе утверждается в порядке, предусмотренном уставом)	<p>ч. 4 ст. 27 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>п. 3 ст. 28 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»</p> <p>п. 3 приказа Минобрнауки России от 13.09.2013 № 1065 «Об утверждении порядка осуществления деятельности школьных спортивных клубов и студенческих спортивных клубов»</p>
<p>Положение о кафедре утверждается в порядке, предусмотренном уставом</p> <p>Положение о юридической клинике утверждается в порядке, предусмотренном уставом</p>	<p>п. 3 приказа Минобрнауки России от 06.03.2013 № 159 «Об утверждении Порядка создания образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность»</p> <p>п. 4 приказа Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи»</p>
Сведения о филиалах, представительствах учреждений	<p>ч. 4 ст. 27 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>подп. 6 п. 2 ст. 7 и ст. 8 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p> <p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>
Срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения	п. 2 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях»

Решение о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий	п. 8 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
Компетенция руководителя, учредителя, наблюдательного совета или иных органов автономного учреждения	п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
Срок рассмотрения наблюдательным советом автономного учреждения предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупной сделки или сделки с заинтересованностью с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета автономного учреждения	п. 1 ст. 15 и п. 1 ст. 17 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
Порядок и сроки подготовки, созыва и проведения заседаний наблюдательного совета автономного учреждения	п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
Источники формирования имущества некоммерческой организации	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
Указание на научную и (или) творческую деятельность образовательной организации	ч. 4 ст. 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Специальные названия обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе	ч. 2 ст. 33 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок участия обучающихся в управлении образовательной организацией	п. 17 ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок участия педагогических работников в управлении образовательной организацией	п. 9 ч. 3 ст. 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Порядок участия научно-педагогических работников в управлении образовательной организацией	п. 1 ч. 2 ст. 50 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок занятия должности руководителя образовательной организации (назначение или избрание с последующим утверждением учредителем)	ч. 1 ст. 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления образовательной организацией	ч. 6 ст. 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок избрания президента образовательной организации высшего образования и его полномочия	ч. 13 ст. 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Права, обязанности и ответственность инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции образовательных организаций	ч. 3 ст. 52 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок использования имущества и цели, на которые направляется имущество образовательной организации при ее ликвидации, после удовлетворения требований кредиторов	ч. 3 ст. 102 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
Понятие крупной сделки	п. 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» ст. 14 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
Порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

<p>Иная информация, предусмотренная законодательством Российской Федерации</p>	<p>ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»</p> <p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>п. 4 ст. 52 ГК РФ</p>
<p>Режим работы дошкольной образовательной организации по пятидневной или шестидневной рабочей неделе</p>	<p>п. 14 приказа Минобрнауки России от 30.08.2013 № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам дошкольного образования»</p>
<p>Срок действия трудового договора руководителя бюджетного учреждения</p>	<p>п. 27 ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»</p>
<p>Порядок проведения выборов должности декана факультета и заведующего кафедрой</p>	<p>абзац 11 ст. 332 Трудового кодекса Российской Федерации</p>
<p>Понятие «грубое нарушение устава»</p>	<p>п. 1 ст. 336 Трудового кодекса Российской Федерации</p>
<p>Порядок пользования услугами библиотекой, деятельность библиотеки, перечень платных услуг библиотеки, вопросы управления библиотекой</p>	<p>п. 4 ст. 8 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле»; пункты 3, 15, 22 и 24 Письма Минобрнауки России от 23.03.2004 № 14-51-70/13 «О Примерном положении о библиотеке общеобразовательного учреждения»</p>
<p>Некоммерческие организации вправе иметь символику — эмблемы, гербы, иные геральдические знаки, флаги и гимны, описание которой должно содержаться в учредительных документах</p>	<p>п. 5 ст. 3 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>

Обращает на себя внимание практика несоответствия уставов образовательных организаций в части соответствия действующему законодательству, в том числе по структуре и компетенции органов управления образовательной организацией, порядка их формирования и сроков полномочий (пункт 4 части 2 статьи 25 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

«...В уставе образовательной организации должна содержаться наряду с информацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации, в том числе следующая информация: структура и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок их формирования и сроки полномочий.

Согласно ст. 26 Закона об образовании единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководителем образовательной организации (директор), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации. В образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относится и педагогический совет, а также могут формироваться управляющий совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации. Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статьей 51 Закона об образовании определено, что права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления образовательной организацией определяются в соответствии с законодательством об образовании и уставом образовательной организации.

На основании ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» изменения в устав бюджетного или казенного учреждения вносятся в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования — в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений.

Согласно п. 6.1 Устава в учреждении формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся, и педагогический и управляющий совет.

В соответствии с п. 6.4–6.7 раздела 6 Устава — структура, компетенция, полномочия педагогического и управляющего совета в Уставе установлены, за исключением порядка формирования указанных органов управления, сроках их полномочий и порядка принятия ими решений...»¹.

Должностным лицам органов контроля и надзора в сфере образования, а также привлекаемым при проведении проверок экспертам следует руководствоваться при выявлении нарушений законодательства об образовании в части содержания устава исключительно нормативными правовыми актами в сфере образования и не указывать в обоснование своей правовой позиции гражданское законодательство, закон об автономных учреждениях или иные нормативные правовые акты, не регулирующие вопросы образования и не указанные в распорядительном акте о проведении проверки.

Если ранее Закон об образовании требовал указания в уставе перечня локальных актов, регламентирующих деятельность образовательного учреждения², в настоящее время этого не требуется.

Для регламентации образовательной, научной, финансово-экономической, административной и иной деятельности образовательные организации автономны³ в вопросах разработки и принятия локальных нормативных актов, но в пределах, установленных законодательством.

¹ Апелляционное определение Суда Еврейской автономной области от 25 июля 2016 г. по делу № 33а-529/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

² Методические рекомендации по проверке законности уставов образовательных учреждений, утвержденные в качестве приложения к письму Министерства образования РФ от 7 июня 1994 г. № 58-м «О реализации прав детей при приеме в дошкольные и общеобразовательные учреждения» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Под автономией (от греч. *autos* — сам и *nomos* — закон) мы понимаем самоуправление, форму управления, при которой лицо (субъект) обладает значительными правами и возможностями самостоятельного принятия решений (без вмешательства извне). «Автономия — самоуправление, независимость в управлении» // Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1975. С. 21.

Локальные нормативные акты образовательного учреждения не могут противоречить его уставу и действующему законодательству.

Нормы локальных нормативных актов:

- ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией¹;
- ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, а также локальные нормативные акты, принятые без соблюдения установленного статьей 372 ТК РФ порядка учета мнения представительного органа работников, не подлежат применению. В таких случаях применяются трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, коллективный договор, соглашения².

Легальное определение локального нормативного акта образовательной организации в действующем законодательстве отсутствует. Предлагаем понимать локальный акт образовательной организации как основанный на законодательстве официальный документ³, принятый в установленном уставом порядке уполномоченным органом управления (уполномоченным лицом) и регулирующий правовые отношения в рамках конкретной организации.

¹ Часть 4 статьи 30 Федерального закона «Об образовании в РФ».

² Пункт 4 статьи 8 ТК РФ.

³ Документ — официальный документ, созданный государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, оформленный в установленном порядке и включенный в документооборот федерального органа исполнительной власти (приказ Роскомнадзора от 31 марта 2014 г. № 49 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органов»).

Некоторые авторы уточняют, что локальный нормативный акт учреждения — это внутренний документ, рассчитанный на неоднократное применение и устанавливающий правила поведения (права и обязанности) самого учреждения, всех или отдельных категорий в части, не урегулированной законодательством¹.

Нельзя не согласиться с позицией Петрова М. В. о том, что локальные акты образовательной организации составляют неотъемлемый аспект регулирования отношений в сфере образования. Без передачи части правовых средств на уровень локального регулирования образовательные отношения потеряют гибкость и эффективность².

А. Н. Козырин и Т. Н. Трошкина обоснованно полагают, что локальные акты имеют особое значение для правового регулирования образовательных отношений, так как принимаются по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, позволяют учитывать при их принятии мнение коллектива и представительных органов обучающихся и работников образовательной организации, а вопросы, регламентируемые локальными актами, «ближе» всего к участникам образовательных правоотношений³.

Своеобразие регулятивных возможностей этого вида источников образовательного права способствует созданию столь желательной для высшего образования конкуренции локальных юрисдикций, повышающей стимулы субъектов отношений в сфере образования к оперативным изменениям, инновационности и развитию. При помощи локальных актов устанавливается уникальный правовой режим организации и осуществления образовательной и иной сопутствующей

¹ Типовая ситуация: Что такое локальный нормативный акт? (для бюджетной организации). Издательство «Главная книга», 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² *Петров М. В.* Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=4851 — [Дата обращения: 26.02.2017]

³ *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 22–23.

деятельности в пределах отдельно взятой организации. Этот режим позволяет сформировать комплекс взаимосвязанных организационно-правовых, специально-юридических, экономических и социально-культурных условий, обеспечивающих ее функционирование¹.

Функция локального акта — детализация, конкретизация, дополнение, восполнение общей правовой нормы применительно к условиям конкретного образовательного учреждения, с учетом имеющихся особенностей, специфики образовательного процесса.

«Акты, относимые к категории «локальные», следует разграничивать с родственными, но не тождественными понятиями: правовые акты, законодательство об образовании, внутренние и корпоративные документы, документы в сфере поднормативного регулирования, акты толкования права.

Специфической особенностью локальных актов выступает их сложный характер. В содержание таких актов включаются, помимо собственно норм права, правоприменительные решения, положения, содержащие толкование норм права, предписания, дублирующие законодательные и подзаконные акты, а также нормы, которые имеют внутрикорпоративное значение и не подкреплены достаточной правотворческой компетенцией образовательной организации.

Определяя наиболее важные черты локального регулирования, следует заметить, что внутренние документы неизбежно создаются любым образовательным учреждением (служебные записки, графики, инструкции, журналы учета, списки, протоколы, стенограммы, ведомости, номенклатуры, заключения кафедр, ученого или диссертационного советов и т. п.). Их наличие само по себе не свидетельствует о необходимости признания государством за ними особых юридических свойств, которыми наделены локальные акты.

Локальные акты отвечают признаку формальной определенности, то есть имеют форму документа, в том числе обязательные реквизиты. В рамках всей совокупности документации

¹ Петров М.В. Указ. соч. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=4851 — [Дата обращения: 26.02.2017]

локальные акты отличает содержащееся в них одностороннее предписание или итоговое решение, которые имеют высокую степень обязательности в пределах организации»¹.

При разработке любого локального акта образовательной организации следует придерживаться следующих правил:

- локальный акт по содержанию должен соответствовать Федеральному закону «Об образовании в РФ» и иным нормативным правовым актам;
- локальный акт не может ограничивать права субъектов образовательных отношений или снижать уровень предоставленных прав, свобод и гарантий по сравнению с законодательством;
- локальный акт принимается в порядке, установленном уставом;
- при принятии локальных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, представительных органов работников (при их наличии);
- локальный акт как юридический документ должен быть облечен в официальную форму;
- перечень локальных актов должен быть достаточным и необходимым.

Предлагается различная классификация локальных актов и иных документов образовательных организаций.

Кириленко И. И., на наш взгляд, наиболее полно представил систему локальных нормативных актов. По его мнению, локальные акты необходимо «классифицировать по следующим критериям:

1. В зависимости от государственно-властной деятельности локальные нормативные акты подразделяются на:

- а) локальные акты государственно-властного характера, т. е. система локальных нормативных актов, принимаемых уполномоченными органами государства, го-

¹ Петров М. В. Указ. соч. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=4851 — [Дата обращения: 26.02.2017]

сударственными предприятиями, учреждениями или организациями, нацеленные на реализацию публичных интересов в сфере локального правового регулирования;

- б) локальные акты негосударственного характера, то есть система локальных нормативных актов, которые принимаются негосударственными субъектами локального нормотворчества, нацеленные на реализацию частных интересов.

2. В зависимости от характера распространения на общественные отношения локальные нормативные акты подразделяются на следующие виды:

- а) общие локальные нормативные акты, то есть система локальных актов, положения которых регулируют широкую сферу общественных отношений, касающихся всей деятельности субъекта локального нормотворчества, и распространяются на широкий круг субъектов права;

- б) отраслевые локальные нормативные акты, то есть система локальных актов, положения которых регулируют четко определенную сферу (вид) общественных отношений, касающихся отдельного направления деятельности субъекта локального нормотворчества и которые распространяются на четко определенный круг субъектов права;

- в) специальные локальные нормативные акты, то есть система локальных актов, положения которых регулируют четко определенный круг общественных отношений, касающихся конкретного условия (обстоятельства) деятельности субъекта локального нормотворчества и которые распространяются на конкретный круг субъектов права;

3. В зависимости от порядка принятия локальные нормативные акты делятся на:

- а) локальные нормативные акты, принимаемые в коллегиальном порядке коллективным субъектом локального нормотворчества. Как правило, такие акты принима-

ются на соответствующих собраниях уполномоченных субъектов, входящих в состав субъекта локального нормотворчества, путем коллективного обсуждения и голосования;

- б) локальные нормативные акты, принимаемые несколькими субъектами локального нормотворчества совместно. Как правило, такие акты принимаются путем обсуждения и совместного утверждения локального нормативного акта, где каждый из субъектов локального нормотворчества реализует собственное право на осуществление такого нормотворчества;
- в) локальные нормативные акты, принятые в согласительном порядке, предусматривающем возможность принятия локальных нормативных актов субъектом локального нормотворчества только при условии предварительного согласования с другим субъектом. Как правило, такие локальные акты предварительно на проектном этапе подлежат согласованию с теми субъектами, которые определены законом или волей субъекта нормотворчества;
- г) локальные нормативные акты, принятые субъектом локального нормотворчества при условии учета мнения другого субъекта. Как правило, принятие таких актов требует обязательного учета мнения субъектов, предусмотренных законодательством или определенных самим субъектом нормотворчества;
- д) локальные нормативные акты, принятые единолично, то есть такие локальные акты, принятые непосредственно субъектом локального нормотворчества без участия других субъектов.

4. В зависимости от территориальной распространенности локальные акты подразделяются на:

- а) внешние, действие которых распространяется как на территорию предприятия, учреждения, организации, так и за пределы этой территории;
- б) внутренние, действие которых распространяется исключительно на территорию всего предприятия, учреждения или организации;

в) специальные, то есть система локальных нормативных актов, действие которых распространяется на структурные подразделения конкретного предприятия, учреждения или организации.

5. В зависимости от срока действия локальные нормативные акты делятся на:

а) локальные акты, имеющие временный характер действия, т. е. принятые на четко определенный промежуток времени;

б) локальные акты, имеющие бессрочный характер действия и действие которых распространяется до момента их отмены.

6. В зависимости от назначения локальные нормативные акты делятся на:

а) локальные нормативные акты, закрепляющие новые локальные правовые нормы;

б) локальные нормативные акты, которые вносят изменения и дополнения в действующие локальные нормативные акты;

в) локальные нормативные акты, которыми другие локальные нормативные акты признаются утратившими силу.

7. В зависимости от правовых последствий, порождаемых локальными нормативными актами, акты делятся на:

а) учредительные акты, которые нацелены на закрепление основных положений создания и функционирования субъектов хозяйственной деятельности;

б) организационные, которые регламентируют вопросы организации деятельности определенного субъекта;

в) распорядительные, которые регламентируют текущие вопросы хозяйственной деятельности субъекта локального нормотворчества.

Предоставленная классификация разновидностей локальных нормативных актов свидетельствует о том, что указанные акты представляют собой соответствующую систему, в которой они взаимодействуют и взаимозависят друг от друга. Системность локальных нормативных актов, пре-

жде всего, обеспечивается надлежащей организацией локального нормотворчества, что влияет на результат построения соответствующей системы актов. Указанные критерии классификации локальных нормативных актов не являются исчерпывающими, но при этом предоставляют возможность всесторонне отразить и охарактеризовать виды локальных нормативных актов¹.

Иные подходы к классификации локальных актов высказывали в своих научных исследованиях и работах Г. В. Хнынкин, Е. Н. Букреева, А. Б. Бокурадзе².

Локальное нормотворчество в образовательных организациях отличается разнообразием и наличием значительного объема различных документов.

Одна из особенностей локального регулирования на уровне образовательной организации заключается в том, что многие документы должны быть приняты в обязательном порядке, а их наличие и соответствие законодательству в сфере образования является предметом проверок органов контроля и надзора.

Требования, установленные законодательством в сфере образования, для соблюдения организациями, осуществляющими обучение, подлежащие проверке в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования, представлены в табличной форме³:

¹ *Кириленко И. И.* Классификация локальных нормативных актов как методологический подход к исследованию. URL: http://elib.sfu-kras.ru/bitstream/handle/2311/17983/s07_189.pdf?sequence=1&isAllowed=y — [Дата обращения: 26.02.2017]

² *Хнынкин Г. В.* Локальные источники российского трудового права: теория и практика применения: Дис. докт. юрид. наук. М., 2005; *Букреева Е.Н.* Локальные правовые акты о труде как источники трудового права России в современных условиях: Дис. канд. юрид. наук. М., 2007. URL: <http://www.dissercat.com/> — [Дата обращения: 26.02.2017]; *Функционирование школы: локальные акты и организационные аспекты.* М.: Сентябрь, 2004.

³ Государственная регламентация образовательной деятельности: Научно-практическое пособие для работников и экспертов Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы / Сост. С.И. Фёклин, Н.М. Ладнушкина. М.: Книгодел, 2015. С. 144–156.

№ п/п	Наличие локального нормативного акта по регламентации вопроса	Статья, часть статьи Федерального закона «Об образовании в РФ»	Примечание (возможные формулировки выявляемых нарушений законодательства в сфере образования)
1.	Порядок получения образования на иностранном языке в соответствии с образовательной программой образовательной организации (далее по тексту таблицы – ОО)	Часть 5 и часть 6 статьи 14	«В нарушение ч. 5 и ч.6 ст. 14 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» локальными нормативными актами не определены язык, языки образования, получение образования на иностранном языке»
2.	Положение о структурном подразделении ОО	Части 2 и 4 статьи 27	«В нарушение ч. 2 и ч. 4 ст. 27 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» структурное подразделение _____ (указать, какое именно) действует в отсутствие положения о нем»
3.		Часть 3 и часть 4 статьи 30	<p>«В нарушение ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» нормы _____ (указывается локальный нормативный акт), ухудшающие положение обучающихся и (или) работников по сравнению с установленным законодательством об образовании _____ (указываются нормы закона), не отменены».</p> <p>«В нарушение ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» _____ (указывается локальный нормативный акт), ухудшающий положение обучающихся и (или) работников по сравнению с установленным законодательством об образовании _____ (указываются нормы закона), приняты с нарушением установленного порядка _____ (конкретизируется), не отменены».</p> <p>«В нарушение ч. 3 ст. 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» _____ (указывается локальный нормативный акт, затрагивающий права обучающихся и работников образовательной организации), приняты без учета мнения советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся (при наличии таких представительных органов)»</p>

4.	Положение о специализированном структурном образовательном подразделении, создаваемом в организации, осуществляющей обучение	Часть 6 статьи 31	«В нарушение ч. 6 ст. 31 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» _____ (указывается организация, осуществляющая обучение) осуществляет образовательную деятельность без создания специализированного структурного образовательного подразделения»
5.	Правила внутреннего распорядка обучающихся ОО	Пункт 1 части 3 статьи 28	«В нарушение пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не разработаны и не приняты правила внутреннего распорядка обучающихся»
6.	Правила внутреннего трудового распорядка ОО	Пункт 1 части 3 статьи 28, часть 7 статьи 47, часть 3 статьи 52	Нарушение трудового законодательства, не является предметом проверки федерального государственного надзора в сфере образования
7.	Ежегодный отчет о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств ОО	Пункт 3 части 3 статьи 28	Ежегодный отчет не является локальным нормативным актом, поскольку не устанавливает норму (обязательное правило поведения). <i>Нарушением будет отсутствие копии отчета на официальном сайте образовательной организации</i>
8.	Ежегодный отчет о результатах самообследования ОО	Пункт 3 части 3 статьи 28	
9.	Штатное расписание ОО	Пункт 4 части 3 статьи 28	Нарушение трудового законодательства, не является предметом проверки федерального государственного надзора в сфере образования
10.	Образовательная программа ОО	Пункт 6 части 3 статьи 28, часть 5 и часть 7 статьи 12	«В нарушение пункта 6 части 3 статьи 28 и части 5 статьи 12 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не разработана и не принята образовательная программа». «В нарушение части 7 статьи 12 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная программа разработана не в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами _____ (указывается ФГОС)»

11.	Согласованная с учредителем программа развития ОО	Пункт 7 части 3 статьи 28	«В нарушение пункта 7 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и _____ (указывается нормативный правовой акт учредителя) не разработана и не утверждена по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации»
12.	Документы, регламентирующие правила приема обучающихся ОО	Пункт 8 части 3 статьи 28, часть 2 статьи 30, часть 9 статьи 55	«В нарушение пункта 8 части 3 статьи 28, части 2 статьи 30, части 9 статьи 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не разработаны правила приема на обучение по образовательным программам»
13.	Правила приема на обучение по дополнительным образовательным программам, а также на места с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами	Часть 5 статьи 55	«В нарушение части 5 статьи 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не разработаны правила приема на обучение по дополнительным образовательным программам»
14.	Документы, регламентирующие текущий контроль успеваемости, промежуточную аттестацию обучающихся ОО, установление их форм, периодичности и порядка проведения, а также сроки ликвидации академической задолженности обучающихся	Пункт 10 части 3 статьи 28, часть 2 статьи 30, часть 1 статьи 58	«В нарушение пункта 10 части 3 статьи 28, части 2 статьи 30, части 5 статьи 58 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не разработан локальный нормативный акт, регламентирующий периодичность и (или) порядок промежуточной аттестацией обучающихся»
15.	Документы, регламентирующие поощрение обучающихся ОО за успехи в учебной, физической, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности	Пункт 10.1 части 3 статьи 28, пункт 26 части 1 статьи 34	Образовательная организация вправе, а не обязана принимать локальный нормативный акт о поощрении обучающихся за успехи в учебной, физической, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности

16.	Документы, регламентирующие индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранения в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях в ОО	Пункт 11 части 3 статьи 28	«В нарушение пункта 11 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не осуществляется индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранение в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях»
17.	Документы, регламентирующие проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования в ОО	Пункт 13 части 3 статьи 28	«В нарушение пункта 13 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и пункта 3 приказа Минобрнауки России от 14.06.2013 № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией» не проведено самообследование за _____ год»
18.	Документы, регламентирующие организация и проведение научных и методических конференций, семинаров в ОО	Пункт 20 части 3 статьи 28	Образовательная организация вправе, а не обязана принимать локальный нормативный акт об организации научно-методической работы
19.	Коллективный договор	Подпункт «д» пункта 3 части 2 статьи 29, часть 7 статьи 47	Нарушение трудового законодательства, не является предметом проверки федерального государственного надзора в сфере образования
20.	Документ о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образцы договоров об оказании платных образовательных услуг, документа об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе	Пункт 4 части 2 статьи 29	«В нарушение пункта 4 части 2 статьи 29 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» на официальном сайте образовательной организации не размещены документ о порядке оказания платных образовательных услуг, образец договора об оказании платных образовательных услуг, документ об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе» (при условии оказания платных образовательных услуг)
21.	Режим занятий обучающихся в ОО	Часть 2 статьи 30	«В нарушение части 2 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует режим занятий обучающихся»

22.	Документы, регламентирующие порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся	Часть 2 статьи 30	«В нарушение части 2 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий порядок и основания перевода, отчисления обучающихся»
23.	Документы, регламентирующие порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного до завершения освоения основной профессиональной образовательной программы	Часть 2 статьи 62	«В нарушение части 2 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий порядок и основания восстановления обучающихся». <i>Согласно статье 62 Закона лицо, отчисленное из организации, осуществляющей образовательную деятельность, по инициативе обучающегося до завершения освоения основной профессиональной образовательной программы, имеет право на восстановление для обучения в этой организации в течение пяти лет после отчисления из нее при наличии в ней свободных мест и с сохранением прежних условий обучения</i>
24.	Документы, регламентирующие порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между ОО и обучающимися	Часть 2 статьи 30	«В нарушение части 2 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся»
25.	Документы, регламентирующие порядок выдачи документов, подтверждающих их обучение в организации, осуществляющей образовательную деятельность	Часть 4 статьи 33	«В нарушение части 4 статьи 33 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий порядок выдачи документов, подтверждающих их обучение в _____ (указывается организация, осуществляющая образовательную деятельность)»

26.	Порядок, регламентирующий обучение обучающегося по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы	Пункт 3 части 1 статьи 34	«В нарушение пункта 3 части 1 статьи 34 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий обучение обучающегося по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы»
27.	Порядок, регламентирующий участие обучающегося в формировании содержания профессионального образования	Пункт 4 части 1 статьи 34	«В нарушение пункта 4 части 1 статьи 34 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий участие обучающегося в формировании содержания профессионального образования <i>(при наличии федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования)</i> »
28.	Документ, регламентирующий зачет результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность	Пункт 7 части 1 статьи 34	«В нарушение пункта 7 части 1 статьи 34 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует порядок зачета результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность»
29.	Документ, регламентирующий бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой ОО	Пункт 20 части 1 статьи 34	Образовательная организация вправе, а не обязана принимать локальный нормативный акт о бесплатном пользовании библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой
30.	Порядок, регламентирующий пользование лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта ОО	Пункт 21 части 1 статьи 34	«В нарушение пункта 21 части 1 статьи 34 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий пользование лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта»

31.	Порядок, регламентирующий посещение мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом	Часть 4 статьи 34	«В нарушение части 4 статьи 34 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий посещение мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом»
32.	Документ, регламентирующий опубликование работ обучающихся в изданиях ОО на бесплатной основе	Пункт 25 части 1 статьи 34	Образовательная организация вправе, а не обязана принимать локальный нормативный акт, регламентирующий опубликование работ обучающихся в изданиях на бесплатной основе
33.	Перечень академических прав обучающихся ОО	Пункт 29 части 1 статьи 34	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах академические права обучающихся
34.	Меры социальной поддержки обучающихся ОО	Пункт 7 части 2 статьи 34	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах меры социальной поддержки обучающихся, не предусмотренные действующим законодательством
35.	Материальная поддержка обучающимся профессиональных ОО и ОО высшего образования	Часть 15 статьи 36	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах меры материальной поддержки обучающихся, не предусмотренные действующим законодательством
36.	Требования к одежде обучающихся, в том числе требования к ее общему виду, цвету, фасону, видам одежды обучающихся, знакам отличия, и правила ее ношения	Часть 1 статьи 38	«В нарушение части 1 статьи 38 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» локальный нормативный акт, установивший требования к одежде обучающихся, принят без учета мнения советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся <i>(при наличии таких представительных органов и при наличии соответствующего локального нормативного акта)</i> »
37.	Порядок предоставления обучающимся ОО жилых помещений в общежитиях, размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии	Части 2 и 4 статьи 39, пункт 2 части 1 статьи 43	«В нарушение части 2 и части 4 статьи 39 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, установивший порядок предоставления обучающимся жилых помещений в общежитиях <i>(при наличии жилых помещений, общежитий для обучающихся)</i> »

38.	Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения	Часть 6 статьи 45	«В нарушение части 6 статьи 45 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения»
39.	Документ, регламентирующий участие педагогических работников в разработке образовательных программ, в том числе учебных планов, календарных учебных графиков, рабочих учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), методических материалов и иных компонентов образовательных программ	Пункт 5 части 3 статьи 47	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах порядок участия педагогических работников в разработке образовательных программ
40.	Порядок, регламентирующий бесплатное пользование педагогическими работниками ОО библиотеками и информационными ресурсами, а также доступ к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности	Пункт 7 части 3 статьи 47	«В нарушение пункта 7 части 3 статьи 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий бесплатное пользование педагогическими работниками библиотеками и информационными ресурсами, а также доступ к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности»

41.	Порядок, регламентирующий пользование педагогическими работниками ОО образовательными, методическими и научными услугами организации, осуществляющей образовательную деятельность	Пункт 8 части 3 статьи 47	«В нарушение пункта 8 части 3 статьи 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий бесплатное пользование педагогическими работниками образовательными, методическими и научными услугами»
42.	Порядок, регламентирующий пользование научными работниками ОО образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации	Пункт 4 части 2 статьи 50	«В нарушение пункта 4 части 2 статьи 50 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, регламентирующий пользование научными работниками образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации»
43.	Нормы профессиональной этики педагогических работников ОО	Часть 4 статьи 47	«В нарушение части 4 статьи 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует локальный нормативный акт, установивший нормы профессиональной этики педагогических работников»
44.	Планы воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых педагогическими работниками ОО с обучающимися	Часть 6 статьи 47	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах планы воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых педагогическими работниками с обучающимися
45.	Трудовые договоры (служебные контракты) и должностные инструкции педагогических работников ОО	Часть 6 статьи 47, часть 3 статьи 52	Нарушение трудового законодательства, не является предметом проверки федерального государственного надзора в сфере образования. Выявленные нарушения могут быть основанием для проведения проверки органами прокуратуры и (или) государственной инспекции по труду
46.	Документ, регламентирующий соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года	Часть 6 статьи 47	

47.	Документ, регламентирующий режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников	Часть 7 статьи 47	
48.	Графики работы	Часть 7 статьи 47	
49.	Расписания занятий	Часть 7 статьи 47, часть 2 статьи 37	
50.	Документ, регламентирующий порядок формирования аттестационной комиссии в целях подтверждения педагогических работников занимаемым ими должностям	Часть 2 статьи 49	«В нарушение части 2 статьи 49 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не сформирована аттестационная комиссия»
51.	Документ, устанавливающий права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции	Часть 3 статьи 52	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции
52.	Документ, регламентирующий основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг	Часть 5 статьи 54	Образовательная организация вправе, а не обязана указывать в локальных нормативных актах основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг
53.	Документ, регламентирующий форму итоговой аттестацией обучающихся по дополнительным профессиональным образовательным программам	Часть 14 статьи 76	«В нарушение части 14 статьи 76 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» освоение дополнительных профессиональных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, которая не определена _____ (указывается организация, осуществляющая образовательную деятельность)»

54.	Договор об образовании по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических лиц	Часть 2 статьи 53	«В нарушение части 2 статьи 53 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отсутствует договор об образовании между _____ (указать образовательную организацию) и _____ (указать потребителя)»
55.	Порядок и форма проведения итоговой аттестации, завершающей освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, по которым нет государственной аккредитации	Часть 3 статьи 59	«В нарушение части 3 статьи 59 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» итоговая аттестация, завершающая освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, проводится в порядке и в форме, которые не установлены _____ (указывается организация, осуществляющая образовательную деятельность)»
56.	Документ, устанавливающий образцы документов об образовании и (или) о квалификации, выдаваемый лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию	Часть 3 статьи 60	«В нарушение части 3 статьи 60 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию (указываются Ф.И.О.), выданы документы об образовании и (или) о квалификации, образцы которых самостоятельно не установлены _____ (указывается организация, осуществляющая образовательную деятельность)»

Актуальной и в настоящее время представляется позиция министра просвещения СССР о том, что «Повышение уровня руководства общеобразовательной школой во многом зависит от правильного ведения школьной документации, своевременной обработки первичной информации, упрощения учета, соблюдения принципов доступности и сопоставимости учетных данных. Школьная документация — это количественная и качественная характеристика состояния учебно-воспитательной работы и финансово-хозяйственных операций, осуществляемых общеобразовательной школой...

Школьные документы должны оформляться своевременно, четко, разборчиво, без подчисток, помарок, вызывающих сомнения в правильности внесенных данных. Записи в доку-

ментах ведутся чернилами или на пишущей машинке. Ошибка, допущенная в тексте или цифровых данных документа, исправляется следующим образом: ошибочные слова или цифры зачеркиваются так, чтобы можно было прочесть зачеркнутое, а сверху пишутся уточненные данные. Все внесенные исправления должны быть оговорены и заверены подписями лиц, оформивших документ. За достоверность сведений, содержащихся в документах, и доброкачественное их оформление несут ответственность должностные лица, подписавшие документ»¹.

Выявляемые органами контроля и надзора в сфере образования нарушения в части устава и локальных нормативных актов образовательных организаций, без сомнения, должны обличаться в формулировке, исключающие возможность двоякого толкования².

Предписание как ненормативный правовой акт, содержащий обязательные для исполнения требования властно-распорядительного характера, выносится только в случае установления при проведении контролирующим органом соответствующей проверки нарушений законодательства в целях их устранения. Требования, изложенные в предписании, не могут быть взаимоисключающими, должны быть реально исполнимы, предписание должно содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю в целях прекращения и устранения выявленного нарушения, содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования, изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами. Оно не должно носить признаки формального выполнения требований.

¹ Приказ министра просвещения СССР от 27 декабря 1974 г. № 167 «Об утверждении Инструкции о ведении школьной документации» // СПС «КонсультантПлюс»..

² Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 января 2014 г. по делу № А14-3897/2013; Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 17 сентября 2014 г. по делу № А41-60172/13; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 3 декабря 2013 г. по делу № А43-27119/2012; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21 ноября 2013 г. по делу № А43-24816/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

Исполнимость предписания является важным требованием к данному виду ненормативного акта и одним из элементов законности предписания, поскольку предписание исходит от государственного органа, обладающего властными полномочиями, носит обязательный характер и для его исполнения устанавливается определенный срок, за нарушение которого наступает административная ответственность (ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Предписание должно содержать конкретные выявленные нарушения с указанием сроков их устранения и (или) о проведении конкретных мероприятий по предотвращению выявленных нарушений, то есть требования предписания должны быть определенными, исполнимыми и конкретными¹.

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 31 января 2017 г. № Ф09-11810/16 по делу № А07-6666/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

Глава 3.3. Реализация риск-ориентированного подхода в сфере образования

В последнее время в правовой науке тема рисков вызывает активный интерес¹. По справедливому мнению Ю.А. Тихомирова, управление социально-экономическими процессами требует принятия обоснованных правовых решений и их последовательной реализации. Но неизбежным «черным спутником» прогнозов и программ является риск как отклонение от правовых моделей и действующих и проектируемых законов и иных нормативных актов.

Риск — это опасность возникновения непредвиденных потерь ожидаемой прибыли, дохода или имущества, денежных средств, других ресурсов в связи со случайным изменением условий экономической деятельности, неблагоприятными обстоятельствами. Измеряется частотой, вероятностью возникновения того или иного уровня потерь. Наиболее опасны риски с осязаемой вероятностью уровня потерь, превосходящих величину ожидаемой прибыли².

¹ Тихомиров Ю.А. Риски: диагностика и устранение // Право и экономика. 2015. № 9; Риски в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации. М., 2014; Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: Научное издание. М., 2012; Правовые риски в системе публичного управления: Коллективная монография / Под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной. М.: Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации, 2014; Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП; Волтерс Клувер, 2010. 208 с.; и др.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «Консультант Плюс».

По мнению А.Н. Поветкиной, определение риска должно учитывать существование риска как явления, не требующего наличия субъектного элемента. Поскольку наличие риска не означает, что субъект будет вступать в эти рискованные отношения и рисковать. Более того, риски могут возникать и независимо от воли субъектов либо могут возникать по воле третьих лиц.

Система осуществления контроля основывается на принципе плановости проведения контрольных мероприятий и выбора подконтрольного субъекта. В дополнение к нему в настоящее время в эту сферу контроля вводится риск-ориентированный подход, заключающийся в определении «зон риска» в деятельности субъектов права¹.

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля (надзора) в России должно преследовать цель повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

«Комплексная реформа системы государственного контроля и надзора осуществляется по поручению главы государства в формате Открытого правительства... Одним из ключевых моментов реформы, как ожидается, станет принятие федерального закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре... По мнению экспертов Открытого правительства, подписание постановления о риск-ориентированном подходе — это один из признаков наступления оттепели в сфере госрегулирования и надзора. Теперь, по словам Алексея Репика, необходимо будет работать над введением аудита контрольно-надзорной деятельности и отказываться от «проверок по расписанию», которые делаются лишь «для галочки»².

Перечень мероприятий, подлежащих реализации при переходе на риск-ориентированный подход, в том числе и в сфере образования, размещен на сайте Экспертного совета Открытого правительства³.

¹ Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15.

² Официальный сайт Открытого правительства. URL: <http://open.gov.ru/events/5515398/>. — [Дата обращения: 26.02.2017]

³ Официальный сайт Экспертного совета Открытого правительства. URL: kontrol-nadzor.pf. — [Дата обращения: 26.02.2017]

Проведенный мониторинг состояния государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации позволил выявить ряд проблем, носящих системный характер:

- снижение универсальности Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в результате постоянно вносимых в него изменений, в соответствии с которыми расширяется перечень видов контрольно-надзорной деятельности, на которые требования закона в части организации и поведения проверок не распространяются или распространяются частично;
- разрегулированность контрольно-надзорной деятельности, не позволяющая оценить избыточность давления контроля (надзора) и построить доверительную систему взаимоотношений бизнеса и государства, а в целом определить регулируемую роль контроля (надзора) в решении вопросов экономического и социального развития страны;
- несистемное распределение контрольно-надзорных полномочий по уровням публичной власти;
- продолжающееся дублирование исполнения контрольно-надзорных функций в отношении одного и того же предмета различными контрольно-надзорными органами;
- неэффективное осуществление контрольно-надзорных мероприятий, вызванное в том числе нераспространенностью в практике планирования учета вероятности причинения вреда в результате деятельности подконтрольного субъекта и ее соотнесения с ресурсами контрольно-надзорных органов;
- несовершенная, непрозрачная и неуправляемая система проверяемых обязательных требований (подконтрольные субъекты не знакомы с исчерпывающим перечнем обязательных требований, исполнение которых у них могут проверить; сохраняется практика, когда обязательные требования не опубликованы в установленном

порядке; во многих отраслях применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР и РСФСР, содержащие морально устаревшие требования, не отвечающие современному уровню развития экономики, науки и техники; отсутствие связи многих проверяемых обязательных требований с безопасностью товаров, работ, услуг);

- слабое межведомственное взаимодействие при проведении контрольно-надзорных мероприятий;
- дисбаланс при осуществлении контрольно-надзорных функций при входе на рынок товаров, работ, услуг и при обращении такой продукции на рынке;
- широкие возможности административного усмотрения контрольно-надзорных органов;
- низкая эффективность административного способа обжалования действий контрольно-надзорных органов¹.

К этому необходимо добавить и несовершенную систему отчетности и оценки контрольно-надзорной деятельности, закрытость сведений о результатах деятельности контрольно-надзорных органов, несовершенные механизмы реализации контрольно-надзорных мероприятий.

Например, практика осуществления контрольно-надзорной деятельности Департаментом образования города Москвы, осуществляемая по стандартной схеме, показывает, что увеличение количества проводимых проверок не позволяет достичь желаемого результата по снижению количества выявляемых нарушений законодательства об образовании².

Существующая система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также не обладает достаточным количеством финансовых, материальных и кадровых ресурсов для соблюдения желаемой интенсивности контроль-

¹ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2015. URL: http://gos.hse.ru/upload/Libv/metalloinvest_1503_2.pdf. — [Дата обращения: 26.02.2017]

² Официальный сайт ГАОУ ВО МГПУ. URL: <https://old.mgpu.ru/materials/53/53223.pdf>. — [Дата обращения: 26.02.2017]

но-надзорных мероприятий и охвата проверками всех подконтрольных субъектов.

Все это обуславливает необходимость оптимизации контрольно-надзорной деятельности на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функций и на отраслевом уровне, в том числе и в сфере образования.

Необходимость повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности отражена в концепции проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», разработанной Министерством экономического развития Российской Федерации¹. Из концепции следует, что вышеназванный законопроект позволит:

- создать правовую основу регулирования деятельности контрольно-надзорных органов, разграничить контрольную, надзорную и разрешительную деятельность органов власти;
- сформировать единые принципы и механизмы государственного и муниципального контроля (надзора) вне зависимости от специфики отраслей и видов деятельности подконтрольных субъектов;
- снизить «исключительность» специального правового регулирования отдельных видов государственного и муниципального контроля (надзора);
- определить особенности правовых режимов контроля и надзора;
- установить основные полномочия контрольно-надзорных органов;
- закрепить принципы делегирования контрольно-надзорных полномочий;
- установить механизмы межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора);
- определить общую последовательность процедур контроля и надзора, порядок реагирования на выявленные

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depogosregulirinecono mu/2014072515>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

нарушения законодательства и обжалования результатов контрольно-надзорных мероприятий;

- создать единое методологическое и информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности;
- обеспечить координацию проведения контрольно-надзорных мероприятий и соответствующую оценку их результатов.

Законопроект предполагает новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, основанный на системе управления рисками, которая будет способствовать сокращению избыточной нагрузки на бизнес, перераспределению ограниченных временных, материальных и кадровых ресурсов на объекты повышенной опасности, переориентации контрольно-надзорной деятельности на превентивные меры и общественно полезные результаты проверок¹.

Общая схема организации системы управления рисками, предусматриваемая законопроектом, выглядит следующим образом:

- нормативное закрепление в качестве главного основания для проведения плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, наличие высокого уровня риска наступления потенциальной угрозы;
- уход от верхнего ограничения количества плановых проверок и применение различных режимов регулирования в зависимости от класса опасности того или иного объекта надзора (дифференцированная периодичность проведения плановых проверок, отсутствие проведения плановых проверок в отношении наименее опасных объектов надзора и т. д.);
- утверждение нового порядка определения объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий на основе анализа профиля объекта надзора, учета статистики выявленных ранее нарушений, учета

¹ Олег Фомичев: Внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность позволит добиться послаблений для бизнеса. Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/press/news/2015031803>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

статистики жалоб населения, отраслевых особенностей и т. д.;

- определение уровня приоритетности проверок, исходя из степени вероятности появления риска¹.

Законопроектом «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» в основу организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации закладывается система управления рисками, а также наличие опыта осуществления контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода и результаты проведенного анализа осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Следует отметить, что «тотальный» контроль и надзор за всеми подконтрольными объектами, в том числе и в сфере образования, невозможен в силу отсутствия кадровых и финансовых ресурсов.

Критерии и индикаторы (показатели) риска нарушения обязательных требований должны разрабатываться и утверждаться органами исполнительной власти в установленной сфере деятельности. Опыт ранжирования подконтрольных объектов внедряется в субъектах Российской Федерации. Например, установление риска причинения вреда, предлагаемое Службой контроля Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в сфере образования, базируется на следующих принципах:

- риск причинения вреда возникает в условиях нарушения объектом контроля (надзора) требований, установленных законодательством;
- нарушение законодательства определяет вероятность ухудшения параметров жизнедеятельности граждан;
- оценка риска является процедурой объективной, прозрачной и основанной на статистических материалах и иных проверяемых данных;
- потенциальная опасность объектов, подлежащих контролю (надзору), зависит от характера осуществляемой

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depqosregulirineconomy/2014072515>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

деятельности. Оценка потенциального риска причинения вреда выполняется в отношении определенного вида деятельности объекта контроля;

- на основании проведенного анализа формируется классификатор объектов риска путем однократного отнесения хозяйствующих субъектов (объектов) к той или иной категории групп риска (статическая система оценки уровней риска);
- класс субъекта надзора по риску причинения вреда здоровью устанавливается по наиболее опасному виду деятельности;
- отнесение субъекта надзора к конкретному классу опасности является основанием для установления периодичности плановых проверок; при этом дифференциация объектов надзора на хозяйствующем субъекте является основанием для планирования объемов и содержания надзорных мероприятий;
- порядок и критерии отнесения объектов к тому или иному классу опасности по риску причинения вреда здоровью являются единообразными для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей независимо от вида деятельности и форм собственности;
- отнесение объектов надзора к тому или иному классу опасности по потенциальному риску причинения вреда здоровью выполняется по результатам контрольно-надзорных мероприятий за период не менее чем 3 года;
- результаты санитарно-эпидемиологического аудита могут быть использованы для изменения периодичности проведения мероприятий по надзору¹.

Осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода

¹ Методические рекомендации по внедрению риск-ориентированного подхода к планированию уполномоченными исполнительными органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры контрольно-надзорных мероприятий. URL: <http://www.obrnadzor.admhmao.ru/sovershenstvovanie-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti/osnovnye-napravleniya-tselevoiy-modeli-kontrolno-nadzornaya-deyatelnost/primenenie-risk-orientirovannogo-podkhoda-k-planirovaniyu-meropriyatij-po-gosudarstvennomu-kontrolyu/pisma-metodrekomentatsii/>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

предполагает переход от планирования проверок на основе установленных нормативов периодичности к дифференцированному определению перечня объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от возможной вероятности наступления общественно значимых негативных последствий ведения образовательной деятельности¹. Предлагаемый подход означает:

- переориентацию с исполнительской логики (число проверок, количество выявленных нарушений) на логику общественного потребителя (минимизация вероятности наступления общественно значимых негативных последствий);
- получение организациями, осуществляющими образовательную деятельность, возможности добровольного декларирования соответствия деятельности установленным обязательным требованиям в сфере образования.

Формирование ежегодного плана проведения плановых проверок, а также интенсивность контрольно-надзорных мероприятий может осуществляться на основе анализа данных мониторинга системы образования, учета статистики ранее выявленных нарушений, количества жалоб населения, а также особенностей и профиля объекта контроля (организации, осуществляющей образовательную деятельность).

По результатам анализа данных и сведений необходимо предусмотреть процесс присвоения соответствующей категории риска подконтрольному субъекту и определения частоты проведения проверок, исходя из уровня риска, в соответствии с разработанными критериями (показателями) оценки рисков при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Для того чтобы разделить подконтрольные объекты по категориям (группам риска) в соответствии с критериями (показателями) оценки рисков, необходимо иметь достоверные дан-

¹ Ладнушкина Н.М., Фёклин С.И. Риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования // Профильная школа. 2016. № 5 (80). С. 45.

ные и сведения о деятельности организаций. Сведения могут быть получены из нескольких источников:

- мониторинг системы образования;
- данные государственной итоговой аттестации обучающихся;
- результаты предыдущих проверок;
- статистика жалоб, обращений граждан и юридических лиц на деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность;
- декларирование соответствия требованиям законодательства со стороны подконтрольных объектов.

Анализ полученных сведений позволит выделить группу подконтрольных объектов, деятельность которых требует особого внимания со стороны контролирующих органов.

Категоризация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется в соответствии с установленными критериями (показателями) оценки рисков. В субъектах Российской Федерации разработаны и внедряются разные подходы к категоризации подконтрольных объектов. Например, Служба контроля Ханты-Мансийского автономного округа — Югры выделяет шесть категорий риска причинения вреда:

- чрезвычайно высокий риск причинения вреда (I категория риска);
- высокий риск причинения вреда (II категория риска);
- значительный риск причинения вреда (III категория риска);
- средний риск причинения вреда (IV категория риска);
- умеренный риск причинения вреда (V категория риска)
- низкий риск причинения вреда (VI категория риска)¹.

¹ Методические рекомендации по внедрению риск-ориентированного подхода к планированию уполномоченными исполнительными органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры контрольно-надзорных мероприятий. URL: <http://www.obrnadzor.admhmao.ru/sovershenstvovanie-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti/osnovnye-napravleniya-tselevoy-modeli-kontrolno-nadzornaya-deyatelnost/primenenie-risk-orientirovannogo-podkhoda-k-planirovaniyu-meropriyatij-po-gosudarstvennomu-kontrolyu/pisma-metodrekomentatsii/>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

Министерство образования Красноярского края, в свою очередь, внедряет модель риск-ориентированного подхода, в которой указано три группы риска:

- «доверенная категория» — сюда входят организации, находящиеся в данной категории на 1 сентября года, предшествующего планируемому. Они не будут подлежать плановой проверке деятельности в планируемом году;
- «серая, средняя категория риска» — сюда входят организации, находящиеся в данной категории в течение периода, предшествующего планируемому, которые имеют положительные характеристики по одному второстепенному критерию и будут подлежать плановой проверке через один плановый период. В зависимости от критерия, положительная характеристика которого позволяет относить данную организацию к «серой» категории, данная категория в течение рассматриваемого периода может быть изменена на «доверенную» или «заподозренную»;
- «заподозренная категория риска» — сюда входят организации, находящиеся в данной категории на 1 сентября года, предшествующего планируемому. Они будут подлежать плановой проверке деятельности в планируемом году¹.

Авторы монографии, с учетом международного опыта, предлагают все подконтрольные объекты распределять по трем категориям:

- группа высокого риска;
- группа среднего риска;
- группа низкого риска.

При этом мы допускаем переход из одной группы риска в другую на основе анализа новых поступивших данных и сведений. Отнесение организации, осуществляющей образовательную деятельность, к той или иной группе риска означает индивидуализацию подхода контрольно-надзорных органов

¹ Официальный сайт Министерства образования Красноярского края. URL: <http://www.krasobnadzor.ru/topically/501>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

к осуществлению государственного контроля (надзора) в отношении данной организации.

Риск-ориентированный подход предполагает более точечный механизм выбора субъектов предпринимательства, в отношении которых необходимо проводить мероприятия по контролю, с целью недопущения необоснованного вмешательства в деятельность организаций¹.

Одним из инструментов, упрощающих работу контрольных органов, может выступать «добровольное декларирование соответствия», при котором организация, осуществляющая образовательную деятельность, по установленной форме удостоверяет контрольный (надзорный) орган о том, что организация надлежащим образом выполняет обязательные требования, установленные законодательством в сфере образования².

Осуществление добровольной оценки соответствия должно выступать основанием для отнесения данной организации к группе низкого риска. Это позволяет оптимизировать деятельность контрольно-надзорных органов и повысить ответственность руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, за качество и результаты образовательной деятельности.

Подтверждение соответствия возможно с участием «третьей стороны», независимой от организации, осуществляющей образовательную деятельность, и органа контроля (надзора). Возможны различные варианты использования института «добровольной оценки соответствия» для оптимизации государственного контроля (надзора). Поскольку в сфере образования отсутствуют действующие системы оценки подтверждения соответствия международным или национальным требованиям снижения риска причинения вреда, необходимо наделить контрольно-надзорные органы

¹ Кучеренко А. В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2016. № 10. С. 9–10.

² Образовательное право: вопросы теории и практики: Монография / Н. М. Ладнушкина, Д. А. Пашенцев, С. И. Фёклин. Рязань: Издательство «Концепция», 2017. С. 138.

правом создания специальной процедуры подтверждения ответственности¹.

Оптимальным вариантом видится институт независимой оценки риска с использованием, например, процедуры аттестации, регистрации или сертификации.

Бесспорно, что преимуществом использования модели осуществления контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода являются:

- переориентация контрольно-надзорной деятельности на объекты повышенного риска;
- отсутствие плановых проверок для объектов низкого риска и сокращение частоты проверок для добросовестных подконтрольных субъектов;
- общее сокращение избыточных административных издержек;
- повышение результативности контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в улучшении общественно-значимых показателей;
- повышение эффективности использования материальных и человеческих ресурсов;
- общее снижение числа проверок при одновременном улучшении общего состояния в сфере государственного контроля².

В результате внедрения модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода должны быть созданы организационные основы для внедрения единых принципов осуществления государственного контроля и надзора, способствующих повышению эффективности и результативности государственного управления в соответствии с новым законопроектом о государственном и муниципальном контроле.

¹ Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации. Аналитический доклад. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/139291922>. — [Дата обращения: 21.02.2017]

² Ладнушкина Н.М., Фёклин С.И. Риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования // Профильная школа. 2016. № 5 (80). С. 46.

Конечный эффект от внедрения модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода включает:

- повышение качества контрольно-надзорной деятельности за счет реализации процедур прогнозирования и планирования проверочных мероприятий в увязке с мониторингом ситуации в подконтрольной сфере и анализом и предупреждением рисков;
- повышение ответственности государственных служащих за эффективность своей деятельности;
- оптимизацию бюджетных расходов — за счет сокращения малоэффективных контрольных мероприятий и оптимизации численности контрольно-надзорных органов.

Внедрение модели осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основе риск-ориентированного подхода потребует:

- внесение необходимых изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие проведение государственного контроля (надзора) в сфере образования в рамках осуществления полномочий Российской Федерации в сфере образования переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- разработку и принятие системы оценки рисков;
- создание специальной процедуры подтверждения соответствия;
- обучение государственных и муниципальных служащих¹.

¹ URL: http://mosobrnadzor.ru/supervision/webinars/2016-12-01_13-00 — [Дата обращения: 01.03.2017]

РАЗДЕЛ IV

Государственная аккредитация образовательной деятельности

Глава 4.1. Правовые основы регулирования государственной аккредитации образовательной деятельности

Понятие «аккредитация» имеет несколько значений. В Большом юридическом словаре понятие «аккредитация, аккредитование» (от лат. *accredere* — оказывать доверие) означает:

- 1) в международном праве процесс наделения лица полномочиями представлять одно государство в другом, возглавляя дипломатическое представительство (или в международной организации), и принятия этих полномочий. Включает акт вручения соответствующему органу или официальному лицу принимающего государства (международной организации) документа, удостоверяющего наличие таких полномочий;
- 2) в национальном праве процедура признания (подтверждения) государственными органами особых полномочий различного рода субъектов (образовательных учреждений, научных организаций, медицинских учреждений, коммерческих банков и т. д.)¹.

В Справочнике технического переводчика термин «аккредитация» определен как процедура, посредством которой авторитетный орган официально признает правомочность лица или органа выполнять конкретные работы. В энциклопедии «Википедия» слово «аккредитация» определяется как процесс, в результате которого приобретает официальное подтверж-

¹ Большой юридический словарь. URL: <http://juridical.slovaronline.com/%D0%90/%D0%90%D0%9A/141-AKKREDITATSIYA> — [Дата обращения: 11.04.2017]

дение соответствия качества предоставляемых услуг некоему стандарту¹.

Понятие «аккредитация» также определяется как назначение на выполнение каких-либо функций, официальное наделение полномочиями или признание права на совершение чего-либо². Определение понятию «аккредитация» также дано в экономико-математическом словаре, энциклопедическом словаре, энциклопедии права, строительном словаре и других источниках.

Авторы монографии за основу определения «государственная аккредитация образовательной деятельности» взяли понятие «аккредитация» (лат. *accredo* — доверять), которое означает процедуру официального подтверждения соответствия объекта установленным критериям и показателям (стандарту).

Аккредитация в сочетании со словом «государственная» обретает особое значение, связанное с государственной регламентацией образовательной деятельности, направленной на подтверждение качественных характеристик этой деятельности.

В государственном управлении Российской Федерации создана национальная система аккредитации, осуществляемая уполномоченным органом — Федеральной службой по аккредитации. В настоящее время полномочия по государственной аккредитации осуществляют и другие органы аккредитации, практически не имеющие между собой связи.

Национальная система аккредитации создавалась на основе опыта аккредитации стран Западной Европы с использованием практики гармонизации законодательства Российской Федерации и Европейского союза в области аккредитации. Отечественная идея единой национальной системы аккредитации была отражена в Распоряжении Правительства Российской Федерации, которым утверждена «Концепция формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации»³.

¹ URL: www.wikipedia.org — [Дата посещения: 11.04.2017]

² URL: www.wiktionary.org — [Дата посещения: 11.04.2017]

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 г. № 1760-р «О Концепции формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

В национальную систему государственной аккредитации предлагалось объединить только три области отношений, в которых применяется государственная аккредитация:

- 1) аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия в соответствии с законодательством о техническом регулировании;
- 2) аккредитация граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) в качестве экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю при осуществлении указанными органами проверок юридических лиц и предпринимателей в соответствии с федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- 3) аккредитация экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти на основании федеральных законов при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Принятый 28 декабря 2013 г. Федеральный закон № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» стал итогом большой работы в сотрудничестве с членами Таможенного союза (Россия, Беларусь, Казахстан) по обеспечению функционирования национальных систем аккредитации и с Европейским сотрудничеством по аккредитации в части сокращения системных различий в законодательстве и создания условий для международного признания результатов оценки соответствия в национальной системе аккредитации Российской Федерации.

В результате была сокращена часть ведомственных функций аккредитации, которые переданы Федеральной службе по аккредитации. При этом за рамками работы по созданию национальной системы аккредитации остались меры по унификации других систем аккредитации, основанных на федеральных законах. Подобным примером служит государственная аккредитация образовательной деятельности.

Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится:

- по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, за исключением образовательных программ дошкольного образования;
- по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами.

Не подлежит государственной аккредитации образовательная деятельность в случаях реализации:

- образовательных программ дошкольного образования;
- дополнительных образовательных программ;
- образовательных программ профессионального обучения;
- образовательных программ непосредственно индивидуальными предпринимателями (самостоятельно).

Государственная аккредитация не является обязательным условием для осуществления образовательной деятельности на территории Российской Федерации.

Государственная аккредитация предоставляет организациям, осуществляющим образовательную деятельность, и индивидуальным предпринимателям следующие возможности:

- получение бюджетных средств на реализацию образовательных программ¹;
- проведение государственной итоговой аттестации выпускников и выдача им документа об образовании и (или) о квалификации по образцу, установленному Минобрнауки России;

¹ Федеральный закон «Об образовании в РФ» (п. 6 ч. 1, ч. 2 ст. 8, ст. 100).

- предоставление обучающимся права на отсрочку от призыва на военную службу¹.

Государственная аккредитация образовательной деятельности осуществляется аккредитационными органами:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор);
- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

Рособрнадзор осуществляет государственную аккредитацию образовательной деятельности следующих организаций:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования;
- федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- российских образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, образовательных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;
- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту на-

¹ Статья 24 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

хождения филиала на территории Российской Федерации;

- иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, осуществляют государственную аккредитацию:

- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам;
- организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным профессиональным образовательным программам — образовательным программам среднего профессионального образования.

Государственная аккредитация образовательной деятельности осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ» и предусмотренными им подзаконными нормативными правовыми актами.

Статьей 92 Федерального закона «Об образовании в РФ» установлены полномочия аккредитационного органа по проведению государственной аккредитации, сроки действия свидетельства о государственной аккредитации, основания отказа в государственной аккредитации образовательной деятельности, основания для лишения организации, осуществляющей образовательную деятельность, государственной аккредитации образовательной деятельности по образовательным программам, относящимся к соответствующим уровням образования или к укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки, сроки подачи заявления о проведении государственной аккредитации организацией, осуществляющей образовательную деятельность, после отказа в государственной аккредитации или лишения ее государственной аккредитации, основания и порядок предоставления временного свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности и сроки его действия.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по результатам аккредитационной эксперти-

зы, которая проводится экспертами и (или) экспертными организациями.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1039 утверждено Положение об аккредитации образовательной деятельности, которым установлены:

- требования к заявлению о государственной аккредитации, перечень включаемых в него сведений, требования к документам, необходимым для проведения государственной аккредитации и прилагаемым к заявлению о государственной аккредитации, и их перечень;
- порядок представления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, заявления о государственной аккредитации и документов, необходимых для проведения государственной аккредитации, порядок их приема аккредитационным органом, случаи и основания, при наличии которых аккредитационный орган принимает решение о возврате заявления о государственной аккредитации и прилагаемых к нему документов;
- порядок проведения аккредитационной экспертизы, в том числе порядок привлечения экспертов и (или) экспертных организаций к проведению аккредитационной экспертизы;
- особенности проведения аккредитационной экспертизы при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, в части подтверждения образовательного ценза педагогических работников таких образовательных организаций, а также образовательной деятельности заграничных учреждений Министерства иностранных дел Российской Федерации;
- порядок принятия решения о государственной аккредитации, об отказе в государственной аккредитации, о приостановлении действия государственной аккредитации, возобновлении действия государственной аккредитации или лишении государственной аккредитации,

- в том числе с участием коллегиального органа аккредитационного органа;
- порядок предоставления аккредитационным органом дубликата свидетельства о государственной аккредитации;
 - основания и порядок переоформления свидетельства о государственной аккредитации;
 - особенности проведения аккредитационной экспертизы при проведении государственной аккредитации:
 - а) образовательной деятельности образовательных организаций высшего образования, реализующих образовательные программы высшего образования в соответствии с самостоятельно установленными образовательными стандартами;
 - б) образовательной деятельности по профессиональным образовательным программам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, и профессиональным образовательным программам в области информационной безопасности;
 - в) образовательной деятельности при отсутствии обучающихся, завершающих обучение по реализуемым образовательным программам в текущем учебном году.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 г. № 370 утвержден порядок оплаты услуг экспертов и экспертных организаций и возмещение понесенных ими в связи с проведением аккредитационной экспертизы расходов, а также размеры этих расходов.

Помимо прочего, принят ряд подзаконных нормативных правовых актов Минобрнауки России, устанавливающих требования:

- к формам свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним, а также технических требований к указанным документам (приказ от 27 января 2014 г. № 45);
- к формам заявлений о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, о выдаче временного свидетельства о государственной аккредитации, о переоформлении свидетельства о государственной

аккредитации и о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации (временного свидетельства о государственной аккредитации) (приказ от 18 марта 2014 г. № 193);

- к порядку приобретения, учета, хранения и заполнения бланков свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним (приказ от 7 апреля 2014 г. № 275);
- к экспертам, экспертным организациям, порядку их аккредитации, в том числе порядку ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядку отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы (приказ от 20 мая 2014 г. № 556).

Порядок предоставления государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности устанавливается административными регламентами, утверждаемыми Министерством образования и науки Российской Федерации¹.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности устанавливает:

- требования к порядку информирования о предоставлении государственной услуги;
- срок предоставления государственной услуги;
- перечень нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги;
- исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем;

¹ Приказы Минобрнауки России от 16 сентября 2014 г. № 1227 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» и от 29 октября 2014 г. № 1398 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

- исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, и которые заявитель вправе представить, а также способы их получения заявителями, в том числе в электронной форме;
- исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги;
- исчерпывающий перечень оснований для приостановления государственной услуги или отказа в государственной услуге;
- порядок, размер и основания взимания государственной пошлины за предоставление государственной услуги;
- срок и порядок регистрации заявления о предоставлении государственной услуги;
- требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга, к месту ожидания и приема заявителей, размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации о порядке предоставления государственной услуги;
- показатели доступности и качества государственной услуги;
- исчерпывающий перечень административных процедур;
- порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений Регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственной услуги, а также принятием ими решений;
- порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества предоставления государственной услуги, в том числе порядок и формы контроля за полнотой и качеством предоставления государственной услуги;

- ответственность должностных лиц уполномоченного органа за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе предоставления государственной услуги;
- досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) уполномоченного органа, должностного лица уполномоченного органа либо государственного гражданского служащего.

Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки установлены нормативы трудозатрат экспертов и коэффициентов, учитывающих изменения сложности работ в зависимости от контингента обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, при проведении государственной экспертизы¹.

Аккредитация проводится по заявлениям организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Требования к заявлению установлены положением о государственной аккредитации образовательной деятельности, согласно которому заявление включает в себя:

а) при проведении государственной аккредитации в отношении образовательных программ, реализуемых образовательной организацией или организацией, осуществляющей обучение:

- полное и сокращенное (при наличии) наименования образовательной организации или организации, осуществляющей обучение, место нахождения, номер контактного телефона и адрес электронной почты, адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», основной государственный регистрационный номер записи в Едином государственном реестре юридических лиц;
- полное и сокращенное (при наличии) наименования филиала (филиалов) образовательной организации или организации, осуществляющей обучение, место нахож-

¹ Приказ Рособрнадзора от 14 ноября 2013 г. № 1157 «Об установлении нормативов трудозатрат и коэффициентов, учитывающих изменения сложности работ в зависимости от контингента обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, при проведении аккредитационной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

- дения (при проведении государственной аккредитации по основным образовательным программам, реализуемым в филиалах (филиалах));
- идентификационный номер налогоплательщика, код причины постановки на учет в налоговом органе;
 - перечень заявляемых для государственной аккредитации образовательных программ с указанием уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, форм обучения, сведения об использовании сетевой формы реализации образовательной программы, а также о реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
 - сведения о необходимости (об отсутствии необходимости) направления в адрес образовательной организации или организации, осуществляющей обучение, в электронной форме информации о ходе процедуры государственной аккредитации;
- б) при проведении государственной аккредитации в отношении образовательных программ, реализуемых индивидуальным предпринимателем:
- фамилия, имя, отчество (при наличии) (для иностранных граждан и лиц без гражданства такие сведения дополнительно указываются с помощью букв латинского алфавита на основании сведений, содержащихся в документе, удостоверяющем личность, в соответствии с законодательством Российской Федерации) индивидуального предпринимателя, место жительства, данные документа, удостоверяющего личность, а также номер контактного телефона и адрес электронной почты (при наличии), адрес официального сайта в сети «Интернет» (при наличии), основной государственный регистрационный номер записи в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей;
 - идентификационный номер налогоплательщика, страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования;

- перечень заявляемых для государственной аккредитации образовательных программ с указанием уровней образования, к которым относятся реализуемые образовательные программы, форм обучения, сведения об использовании сетевой формы реализации образовательной программы, а также о реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
- сведения о необходимости (об отсутствии необходимости) направления в адрес индивидуального предпринимателя в электронной форме информации о ходе процедуры государственной аккредитации.

К заявлению прилагаются документы, а именно:

- копия документа, удостоверяющего личность индивидуального предпринимателя (для индивидуального предпринимателя);
- доверенность или иной документ, подтверждающие право уполномоченного лица организации, осуществляющей образовательную деятельность, направившего заявление и прилагаемые документы, действовать от имени организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- сведения о реализации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации, по формам, утвержденным Министерством образования и науки Российской Федерации;
- копия договора о сетевой форме реализации образовательных программ, заключенного в соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об образовании в РФ» (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена), а также копии разработанных и утвержденных совместно с другими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательных программ (при наличии образовательных программ, реализуемых с использованием сетевой формы);
- копия договора о создании в образовательной организации, реализующей образовательные программы высшего

- образования, научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) деятельность, лабораторий, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) и (или) научно-техническую деятельность (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена) (в случае заключения такого договора);
- копия договора о создании образовательной организацией, реализующей образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена) (в случае заключения такого договора);
 - копия договора о создании профессиональной образовательной организацией или образовательной организацией высшего образования кафедр и иных структурных подразделений, обеспечивающих практическую подготовку обучающихся, на базе иных организаций, осуществляющих деятельность по профилю соответствующей образовательной программы (с предъявлением оригинала, если копия нотариально не заверена) (в случае заключения такого договора);
 - сведения о наличии (об отсутствии) общественной аккредитации в российских, иностранных и международных организациях и (или) профессионально-общественной аккредитации;
 - опись представленных документов.

Образовательная организация, устанавливающая образовательные стандарты самостоятельно, прилагает к заявлению о государственной аккредитации в отношении образовательных программ высшего образования, реализуемых в соответствии с такими стандартами, помимо документов и сведений, указанных выше, копии распорядительных актов образовательной организации об установлении образовательных стандартов с приложением соответствующих образовательных стандартов.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность по реализации профессиональных образовательных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, указывает в заявлении сведения о наличии лицензии на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, соответствующей степени секретности.

Заявление и прилагаемые документы, представляемые в аккредитационный орган для государственной аккредитации организацией, осуществляющей образовательную деятельность по реализации профессиональных образовательных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, не должны содержать сведения, составляющие государственную тайну.

Заявление дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международной (межгосударственной, межправительственной) организации, имеющего специализированное структурное образовательное подразделение (далее — специализированное подразделение), подписывается руководителем заграничного учреждения (лицом, исполняющим его обязанности). К заявлению прилагаются:

- а) копия положения о специализированном подразделении (с предъявлением оригинала или заверенной в установленном порядке копии);
- б) учебные планы по основным общеобразовательным программам, реализуемым специализированным подразделением;
- в) сведения об учебной литературе, используемой при осуществлении образовательной деятельности специализированным подразделением, по форме, утверждаемой Министерством образования и науки Российской Федерации;
- г) сведения о реализации образовательных программ по форме, утверждаемой Министерством образования и науки Российской Федерации;
- д) календарный учебный график;
- е) расписание учебных занятий;

- ж) протоколы заседаний педагогического совета за последние 3 года;
- з) рабочие программы учебных предметов, используемые при осуществлении образовательной деятельности;
- и) сведения о базовом образовании педагогов и преподаваемых ими дисциплинах по форме, утверждаемой Министерством образования и науки Российской Федерации;
- к) опись представленных документов.

Государственная аккредитация образовательной деятельности образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, проводится по представлениям соответствующих религиозных организаций (в случае, если такие религиозные организации входят в структуру централизованных религиозных организаций, по представлениям соответствующих централизованных религиозных организаций).

При государственной аккредитации образовательной деятельности духовных образовательных организаций представляются сведения о квалификации педагогических работников, имеющих богословские степени и богословские звания.

Заявление о государственной аккредитации и прилагаемые к нему документы представляются в аккредитационный орган непосредственно или направляются заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Заявление о государственной аккредитации и прилагаемые к нему документы организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе направить в аккредитационный орган в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Уполномоченный специалист аккредитационного органа в течение одного рабочего дня со дня поступления заявления и прилагаемых документов проводит их прием по описи и регистрацию.

В соответствии с требованиями, установленными положением о государственной аккредитации образовательной деятельности, специалист аккредитационного органа в течение 10 рабочих дней со дня регистрации заявления и прилагаемых документов проверяет (в том числе с использованием систе-

мы межведомственного электронного взаимодействия) ответственности организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также заявления и прилагаемых документов следующим требованиям:

- а) отнесение государственной аккредитации к компетенции аккредитационного органа;
- б) наличие лицензии на осуществление образовательной деятельности по образовательным программам, заявленным организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для государственной аккредитации;
- в) истечение 1 года со дня отказа организации, осуществляющей образовательную деятельность, в государственной аккредитации или лишения государственной аккредитации;
- г) отсутствие неисполненного предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства об образовании аккредитационного органа (за исключением предписания, выданного до представления документов на переоформление свидетельства о государственной аккредитации в соответствии с реорганизацией организации, осуществляющей образовательную деятельность, в форме преобразования, изменением места нахождения или ее наименования, изменением фамилии, имени, отчества индивидуального предпринимателя, указанного в свидетельстве; в связи с прекращением реализации отдельных образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и лишением государственной аккредитации в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки либо образовательных программ, а также предписания, выданного организации, осуществляющей образовательную деятельность, только в части реализации образовательных программ в ее филиале (филиалах), не заявленных для государственной аккредитации образовательной деятельности, либо только в части реализации образовательных программ дошкольного об-

разования, основных программ профессионального обучения и (или) дополнительных образовательных программ);

- д) отсутствие распорядительного акта аккредитационного органа о приостановлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки;
- е) правильность оформления и заполнения заявления и прилагаемых документов, полнота прилагаемых документов.

В случае соответствия организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также заявления и прилагаемых документов указанным требованиям, заявление и прилагаемые документы в течение 10 рабочих дней со дня их регистрации принимаются к рассмотрению по существу.

Аккредитационный орган в течение 10 рабочих дней со дня приема заявления и прилагаемых документов к рассмотрению по существу направляет в адрес организации, осуществляющей образовательную деятельность, или вручает ее уполномоченному представителю соответствующее уведомление.

В случае выявления несоответствия заявленных программ компетенции аккредитационного органа и (или) отсутствия лицензии на осуществление образовательной деятельности по образовательным программам, заявленным организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для государственной аккредитации, а также при установлении неистечения 1 года со дня отказа организации, осуществляющей образовательную деятельность, в государственной аккредитации или лишения государственной аккредитации и (или) наличия распорядительного акта аккредитационного органа о приостановлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, невыполнения в установленный срок требований по оформлению заявления и прилагаемых документов, аккредитационный орган в течение 10 рабочих дней со дня регистрации заявления и прилагаемых документов направляет

в адрес организации, осуществляющей образовательную деятельность, или вручает ее уполномоченному представителю уведомление о несоответствии.

Аккредитационный орган после принятия заявления и прилагаемых документов к рассмотрению по существу составляет аккредитационное дело организации, осуществляющей образовательную деятельность, которое подлежит хранению в аккредитационном органе в порядке, установленном аккредитационным органом. Аккредитационное дело включает в себя:

- а) заявление и прилагаемые документы;
- б) распорядительный акт аккредитационного органа о проведении аккредитационной экспертизы;
- в) заключение по результатам аккредитационной экспертизы, отчеты об аккредитационной экспертизе;
- г) распорядительные акты аккредитационного органа о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации, о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации, о предоставлении дубликата свидетельства о государственной аккредитации, о приостановлении, возобновлении, прекращении, лишении государственной аккредитации;
- д) копию свидетельства о государственной аккредитации (временного свидетельства о государственной аккредитации, дубликата свидетельства о государственной аккредитации) с приложениями.

При проведении государственной аккредитации образовательной деятельности по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования аккредитационный орган принимает решение о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации образовательной деятельности по указанным образовательным программам в отношении каждого уровня общего образования, к которому относятся заявленные для государственной аккредитации основные общеобразовательные программы.

При проведении государственной аккредитации образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам аккредитационный орган прини-

мает решение о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации образовательной деятельности по указанным образовательным программам в отношении каждого уровня профессионального образования по каждой укрупненной группе профессий, специальностей и направлений подготовки, к которым относятся заявленные для государственной аккредитации основные профессиональные образовательные программы. Основные профессиональные образовательные программы, которые реализуются в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и относятся к имеющим государственную аккредитацию укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки, являются образовательными программами, имеющими государственную аккредитацию.

При проведении государственной аккредитации образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам организации, осуществляющие образовательную деятельность, заявляют для государственной аккредитации все основные профессиональные образовательные программы, которые реализуются ими и относятся к соответствующей укрупненной группе профессий, специальностей и направлений подготовки.

Аккредитационный орган принимает отдельное решение о государственной аккредитации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации и реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в каждом ее филиале.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе отозвать заявление на любом этапе государственной аккредитации до принятия решения аккредитационным органом.

Рассмотрение аккредитационным органом заявления и прилагаемых документов может быть прекращено при вступлении во время процедуры государственной аккредитации в законную силу решения суда об административном приостановлении деятельности или об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности. В таком случае заявление и документы возвращаются заявителю.

Решение о государственной аккредитации образовательной деятельности (об отказе в государственной аккредитации) принимается по результатам аккредитационной экспертизы и оформляется распорядительным актом аккредитационного органа.

При принятии решения о государственной аккредитации аккредитационный орган выдает организации, осуществляющей образовательную деятельность, свидетельство о государственной аккредитации, срок действия которого составляет:

- для организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации основных профессиональных образовательных программ, — 6 лет;
- для организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, — 12 лет.

Временное свидетельство о государственной аккредитации выдается:

- сроком на 1 год образовательной организации или организации, осуществляющей обучение, возникшей в результате реорганизации в форме разделения или выделения;
- по образовательным программам, реализация которых осуществлялась реорганизованными образовательной организацией или организацией, осуществляющей обучение, и которые имели государственную аккредитацию.

Для получения временного свидетельства образовательная организация или организация, осуществляющая обучение, возникшая в результате реорганизации в форме разделения или выделения, представляет в аккредитационный орган на бумажном носителе непосредственно или заказным почтовым отправлением с описью вложения и уведомлением о вручении, или в форме электронного документа, заявление о выдаче временного свидетельства.

Образовательная организация или организация, осуществляющая обучение, прилагает к заявлению документы, установленные положением о государственной аккредитации образовательной деятельности.

Продление срока действия свидетельства (временного свидетельства) не допускается.

За выдачу свидетельства (временного свидетельства) уплачивается в соответствии со статьей 92 Федерального закона «Об образовании в РФ» государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Действие свидетельства о государственной аккредитации может быть приостановлено. Основанием для приостановления действия свидетельства является выявление несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам в ходе осуществления федерального государственного контроля качества образования.

Согласно части 9 статьи 93 Федерального закона «Об образовании в РФ» в случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам аккредитационный орган приостанавливает действие государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки и устанавливает срок устранения выявленного несоответствия.

Указанный срок не может превышать шесть месяцев. До истечения срока устранения выявленного несоответствия орган по контролю и надзору в сфере образования должен быть уведомлен организацией, осуществляющей образовательную деятельность, об устранении выявленного несоответствия с приложением подтверждающих документов.

Возобновить действие свидетельства о государственной аккредитации орган по контролю и надзору в сфере образования может со дня, следующего за днем подписания акта, устанавливающего факт устранения выявленного несоответствия.

В том случае, если несоответствие содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную ак-

кредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам не устранено, аккредитационный орган вправе принять решение о лишении организации государственной аккредитации.

Основания для лишения организации, осуществляющей образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки установлены частью 24 статьи 92 Федерального закона «Об образовании в РФ».

Решение о приостановлении и возобновлении действия государственной аккредитации оформляется распорядительным актом аккредитационного органа.

Аккредитационный орган принимает решение о лишении организации, осуществляющей образовательную деятельность, государственной аккредитации в отношении образовательных программ, относящихся к соответствующим уровням образования, укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки, в течение 10 рабочих дней со дня получения информации о факте повторного в течение срока действия государственной аккредитации нарушения этой организацией законодательства Российской Федерации в сфере образования, повлекшего за собой неправомерную выдачу документов об образовании и (или) о квалификации установленного образца.

Решение о приостановлении действия государственной аккредитации, возобновлении действия государственной аккредитации или лишении государственной аккредитации принимается аккредитационным органом, в том числе с участием коллегиального органа аккредитационного органа.

Решение коллегиального органа носит рекомендательный характер и оформляется протоколом.

Глава 4.2. Аккредитационная экспертиза

Термин «экспертиза» трактуется неоднозначно, имеет множество определений и интерпретаций.

Экспертиза (от франц.) — это исследование, истолкование и установление таких фактов и обстоятельств, для выяснения которых необходимы специальные познания в какой-либо науке, искусстве, ремесле или промысле. Лица, обладающие соответствующими познаниями и приглашаемые в суд или в другое учреждение для подачи своих мнений, называются сведущими людьми или экспертами¹.

Экспертиза (от лат. — опытный) — исследование экспертами каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства, иной сфере².

Экспертиза (в общем смысле) — специальное компетентное исследование точно сформулированного вопроса, требующее специальных знаний и представления мотивированного заключения³.

Экспертиза — это анализ пользующимися авторитетом специалистами деятельности объекта, следствий того или иного явления или события, итогов чьей-либо работы или принятия решения, потенциалов воплощения в жизнь проекта⁴.

¹ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Русское слово», 2011. 5547 с.

² Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.

³ <http://knigi.news/nalogooblojenie/entsiklopediya-rossijskogo-mejdunarodnogo.html>.

⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1973. 846 с.

Журавлев В. И., Зверев Н. М., Полонский В. М. и Черепанов В. С. под экспертизой понимают часть педагогической квалиметрии, представляющей науку об измерении и количественной оценке качественных показателей. Качественными можно назвать показатели, которые не имеют установленных единиц измерения. В основе квалиметрии находятся четыре оправных положения¹:

1. Качество находится в зависимости от нескольких свойств. Необходимо обнаружить составные компоненты данного качества, их проанализировать, далее дать оценку показателю в целом.

2. Каждое качество или его составляющие можно измерить посредством деятельности экспертов, использующих специально созданные шкалы.

3. Каждое качество обуславливается двумя числами: относительным показателем и емкостью. Относительный показатель характеризует установленный уровень вымеряемого свойства, а емкость — сравнительное значение различных показателей.

4. Сумма емкостей свойств на любом уровне равна 1. В свою очередь методические приемы квалиметрии подразделяются на 2 группы: 1) эвристические (интуитивные), сформированные на экспертных оценках и анкетировании; 2) инструментальные, созданные на использовании технических средств.

С точки зрения В. И. Зверевой, педагогическая экспертиза представляет собой множество взаимосвязанных процедур, необходимых для приобретения совместного мнения в форме экспертного суждения (или оценки) о педагогическом объекте (явлении, процессе)².

Тубельский А. Н. находит экспертизу процедурой, при осуществлении которой обуславливается совпадение того или иного явления установленным нормам, знакомым экспертам³.

¹ Черепанов В.С. Метод групповых экспертных оценок // Советская педагогика. 1987. № 5. С. 57–59.

² Зверева В.И. Экспертиза и диагностика педагогической деятельности. М.: УЦ «Перспектива», 2008. 112 с.

³ Тубельский А.Н. Экспертиза инновационной школы / Под ред. Э. Днепров, А. Капсаража, А. Пинского // Инновационное движение в российском школьном образовании. М.: Парсифаль, 2012. С. 158–179.

Сидорина Т. В. под экспертизой понимает «совокупность взаимосвязанных процедур, требующих учета психологических механизмов ее влияния:

- а) исследования на основе специальных познаний;
- б) рефлексивного анализа, связанного с переходом от ситуационного взгляда на происшедшее к существенному;
- в) выработки коллективного мнения о результатах деятельности экспертируемого объекта»¹.

Калашникова Н. Г. и Дранникова И. И., анализируя экспертизу как механизм управления качеством образования, обозначают, что «осуществление экспертизы... как становящаяся практика требует системного подхода, учитывающего разработку средств ее осуществления, формирование организационных структур, подготовки кадров; проблемы формирования и подготовки экспертных групп, как правило, выносятся за рамки процедур, связанных с экспертизой»².

При всем разнообразии определений экспертизы следует отметить общее, что их объединяет. Таким началом является исследование, которое требует специальных знаний.

В то же время от научных исследований экспертиза отличается, прежде всего, своими задачами. Исследуя отличия, Корякина О. А. отмечает, что «если научные исследования направлены на приобретение нового знания, то основной смысл экспертизы заключается в видении реальности как таковой.

В сравнении с мониторингом экспертиза менее технологична, менее направлена на нормы и стандарты, а больше всего — на ценности и смыслы.

Не сводится экспертиза к обследованию и анализу, хотя аналитическая функция экспертизы достаточно важна.

Значительно отличается экспертиза от классического эксперимента, который полагает воздействие на естественный процесс событий и контроль над базовыми переменными, экспертные же процедуры пытаются уменьшить вмешательство.

¹ Сидорина Т. В. Технологические основы экспертирования образовательных учреждений: педагогический аудит. М.: Новосибирск, 2009. С. 25.

² Калашникова Н. Г., Дранникова И. И. Экспертиза как механизм управления качеством дошкольного образования. Барнаул, 2011. 164 с.

Экспертиза образования — процедура формирования решения независимым компетентным экспертом на базе его ценностного самоопределения и координирования с ценностями и целями иных субъектов экспертизы»¹.

Аккредитационная экспертиза является основной составляющей всей процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности.

Правовой основой проведения аккредитационной экспертизы является статья 92 Федерального закона «Об образовании в РФ», постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1039, Административный регламент предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности².

Предметом аккредитационной экспертизы является определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам (часть 12 статьи 92 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Проведение аккредитационной экспертизы основывается на принципах:

- объективности;
- ответственности экспертов и (или) экспертных организаций за проведение и качество аккредитационной экспертизы;
- компетентности и независимости экспертов и (или) представителей экспертных организаций;
- информационной открытости.

¹ *Корякина О. А.* Экспертиза образовательных организаций в рамках деятельности службы государственного контроля и надзора в сфере образования // Проблемы и перспективы развития образования в России. 2016. № 43. С. 219–230.

² Приказ Минобрнауки России от 29 октября 2014 г. № 1398 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

Аккредитационная экспертиза проводится на основании распорядительного акта аккредитационного органа, который издается в течение 30 дней со дня приема заявления и прилагаемых документов к рассмотрению по существу и размещается на официальном сайте аккредитационного органа в сети «Интернет» в течение 3 рабочих дней со дня его издания.

В распорядительном акте аккредитационного органа о проведении аккредитационной экспертизы указываются наименование организации, осуществляющей образовательную деятельность, и (или) ее филиалы, в отношении которой проводится экспертиза, даты начала и окончания проведения аккредитационной экспертизы, определяется состав экспертов и (или) представителей экспертных организаций и закрепляются за членами экспертной группы заявленные для государственной аккредитации образовательные программы с указанием уровня образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки.

При проведении аккредитационной экспертизы по каждой заявленной к государственной аккредитации образовательной программе экспертной группой проводится:

- определение соответствия содержания подготовки обучающихся (учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ дисциплин (модулей), программ практик, оценочных средств, методических материалов) и условий подготовки обучающихся требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС);
- определение качества подготовки обучающихся, оценка степени достижения планируемых результатов освоения образовательной программы и (или) планируемых результатов обучения по дисциплине (модулю), практике.

Аккредитационная экспертиза проводится с выездом или без выезда экспертной группы в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или в ее филиал.

Без выезда в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, аккредитационная экспертиза проводится,

если образовательная деятельность по образовательным программам, заявленным для государственной аккредитации, осуществляется заграничным учреждением.

По решению аккредитационного органа без выезда в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или ее филиал аккредитационная экспертиза проводится, если образовательная деятельность по реализации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации, осуществляется:

- а) российской образовательной организацией, расположенной за пределами территории Российской Федерации;
- б) образовательной организацией, созданной в соответствии с международным договором Российской Федерации и осуществляющей образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации;
- в) иностранной образовательной организацией, осуществляющей образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации;
- г) организацией, осуществляющей образовательную деятельность и переоформляющей свидетельство о государственной аккредитации в отношении ранее не аккредитованных образовательных программ, за исключением образовательных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну.

Аккредитационная экспертиза с выездом экспертной группы в организацию проводится по адресу, указанному в приложении(ях) к лицензии на осуществление образовательной деятельности.

При проведении аккредитационной экспертизы с выездом в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, или ее филиал члены экспертной группы предъявляют руководителю или иному должностному лицу организации, осуществляющей образовательную деятельность, или ее филиала документы, удостоверяющие личность, а также руководитель экспертной группы предъявляет копию распо-

рядительного акта аккредитационного органа о проведении аккредитационной экспертизы.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, или ее филиал обеспечивают для работы членов экспертной группы рабочие места с доступом в сеть «Интернет» (отдельное(ые) изолированное(ые) служебное(ые) помещение(я), оборудованное(ые) необходимой мебелью и другими необходимыми для работы организационно-техническими средствами, в том числе средствами связи, персональными компьютерами с обеспеченным доступом к электронным справочным правовым системам), обеспечивающими сохранность документов).

Члены экспертной группы работают в соответствии с режимом рабочего (служебного) времени, установленным правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка организации, а при необходимости отступлений от него согласовывают это с руководителем экспертной группы и с руководством организации, в которой проводится аккредитационная экспертиза.

При проведении аккредитационной экспертизы экспертная группа использует:

- документы и материалы, размещенные организацией или ее филиалом на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- документы и материалы, полученные по ее запросу от организации в соответствии с перечнем, устанавливаемым Минобрнауки России, в бумажном и (или) электронном виде.

Документы и материалы, запрошенные экспертной группой (аккредитационным органом), представляются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, за период, соответствующий сроку получения образования по образовательной программе.

Перечень запрашиваемых документов и материалов приведен в табличной форме:

По общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования

1. Основная общеобразовательная программа (образовательная программа начального общего, образовательная программа основного общего, образовательная программа среднего общего образования) (далее — образовательная программа), включающая в себя учебный план, календарный учебный график, рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), оценочные и методические материалы, а также иные компоненты, обеспечивающие воспитание и обучение учащихся, воспитанников (далее — обучающиеся).
2. Расписания учебных занятий.
3. Документы, содержащие информацию об индивидуальном учете результатов освоения обучающимися образовательной программы, предусмотренные локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность (классные журналы; журналы факультативных и элективных учебных предметов и иные документы).
4. Индивидуальные учебные планы обучающихся (при наличии).
5. Результаты государственной итоговой аттестации (итоговой аттестации) (при наличии).
6. Локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие:
 - режим занятий обучающихся;
 - формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся;
 - хранение в архивах информации о результатах освоения обучающимися образовательных программ и поощрениях обучающихся на бумажных и (или) электронных носителях;
 - порядок обучения по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренного обучения, в пределах осваиваемых образовательных программ;
 - функционирование внутренней системы оценки качества образования.

7. Штатное расписание; сведения об уровне профессионального образования педагогических работников и общем стаже педагогической работы, копии трудовых договоров (служебных контрактов) с педагогическими работниками, трудовых книжек, документов об образовании и (или) о квалификации, решений аттестационной комиссии об установлении первой (высшей) квалификационной категории по должностям педагогических работников.

8. Документы, подтверждающие наличие в библиотечном фонде организации, осуществляющей образовательную деятельность, учебников из числа входящих в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, и учебных пособий, выпущенных организациями, входящими в перечень организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий, которые допускаются к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

9. Документы, подтверждающие наличие в организации, осуществляющей образовательную деятельность, необходимых материально-технических условий реализации образовательной программы, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов общего образования.

10. Договоры о сетевой форме реализации образовательных программ (при наличии).

11. Документы, подтверждающие общественную аккредитацию организации, осуществляющей образовательную деятельность, в российских, иностранных и международных организациях (при наличии).

12. Распорядительные акты:

о приеме лиц на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность;

об обучении по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренном обучении, в пределах осваиваемой обучающимся образовательной программы (при наличии);

о зачислении в качестве экстернов в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе лиц, осваивающих соответствующую образовательную программу в форме самообразования, семейного образования (если ФГОС допускается получение образования по соответствующей образовательной программе в форме самообразования, семейного образования), а также лиц, обучающихся по соответствующей не имеющей государственной аккредитации образовательной программе (при наличии); о допуске обучающихся к государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования (при наличии); об отчислении обучающихся по образовательной программе из организации, осуществляющей образовательную деятельность (при наличии).

По образовательным программам среднего профессионального образования

1. Основная образовательная программа среднего профессионального образования (далее — образовательная программа), включающая в себя учебный план, календарный учебный график, рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), оценочные и методические материалы, а также иные компоненты, обеспечивающие воспитание и обучение обучающихся.
2. Расписания учебных занятий.
3. Расписания промежуточных аттестаций, государственной итоговой аттестации (итоговой аттестации) (при наличии).
4. Программа государственной итоговой аттестации, требования к выпускным квалификационным работам, а также критерии оценки знаний.
5. Программы практик.
6. Документы, подтверждающие разработку образовательной программы организацией, осуществляющей образовательную деятельность, совместно с заинтересованными работодателями.

7. Документы, содержащие информацию об индивидуальном учете результатов освоения обучающимися образовательной программы, предусмотренные локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность.
8. Отчетность обучающихся по практикам (дневники, отчеты, аттестационные листы и характеристики обучающихся по практикам), оценочный материал и результаты аттестации по практикам (при наличии).
9. Индивидуальные учебные планы обучающихся (при наличии).
10. Выпускные квалификационные работы (при наличии).
11. Протоколы заседаний государственной экзаменационной комиссии (при наличии).
12. Заключение председателя государственной экзаменационной комиссии о соблюдении процедурных вопросов при проведении государственного экзамена и при защите выпускной квалификационной работы подавшего апелляцию выпускника (при наличии).
13. Документы, предусмотренные локальным нормативным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливающим порядок и форму проведения итоговой аттестации по не имеющим государственной аккредитации образовательным программам (при наличии).
14. Договоры об организации и проведении производственной практики, заключенные между организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и организациями, осуществляющими деятельность по профилю образовательной программы (при наличии).
15. Договор о сетевой форме реализации образовательной программы (при наличии).
16. Штатное расписание, копии трудовых договоров (служебных контрактов) с педагогическими работниками, трудовых книжек, документов об образовании и (или) о квалификации, решений аттестационной комиссии об установлении первой (высшей) квалификационной категории по должностям педагогических работников.

17. Документы, подтверждающие наличие (или право использования) в организации, осуществляющей образовательную деятельность, электронно-библиотечной системы (электронной библиотеки) и электронной информационно-образовательной среды, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования (далее — ФГОС).

18. Документы, подтверждающие соответствие требованиям ФГОС укомплектованности библиотечного фонда организации, осуществляющей образовательную деятельность, печатными и (или) электронными изданиями основной и дополнительной учебной литературы по дисциплинам всех учебных циклов, официальными, справочно-библиографическими и периодическими изданиями.

19. Документы, подтверждающие наличие в организации, осуществляющей образовательную деятельность, материально-технической базы, соответствующей требованиям ФГОС и обеспечивающей проведение всех видов лабораторных работ и практических занятий, дисциплинарной, междисциплинарной и модульной подготовки, учебной практики, предусмотренных учебным планом образовательной организации.

20. Договоры о создании профессиональной образовательной организацией кафедр и иных структурных подразделений, обеспечивающих практическую подготовку обучающихся, на базе иных организаций, осуществляющих деятельность по профилю соответствующей образовательной программы (при наличии).

21. Документы, подтверждающие общественную аккредитацию организации, осуществляющей образовательную деятельность, в российских, иностранных и международных организациях и профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность (при наличии).

22. Результаты независимой оценки качества подготовки обучающихся (при наличии).

23. Локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие:

порядок разработки и утверждения образовательных программ;

режим занятий обучающихся;

порядок организации и осуществления образовательной деятельности обучающихся по индивидуальным учебным планам, в том числе ускоренного обучения, в пределах осваиваемых образовательных программ;

порядок организации и проведения текущего контроля успеваемости;

порядок и формы проведения промежуточной аттестации обучающихся, устанавливает ее периодичность и систему оценок;

хранение в архивах информации о результатах освоения обучающимися образовательных программ и о поощрении обучающихся на бумажных и (или) электронных носителях;

порядок зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практик, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

порядок и форму проведения итоговой аттестации по не имеющим государственной аккредитации образовательным программам.

24. Распорядительные акты:

о приеме лиц на обучение по образовательной программе в организацию, осуществляющую образовательную деятельность;

об обучении по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренном обучении, в пределах осваиваемой образовательной программы (при наличии);

о переводе обучающихся для получения образования по другой профессии или специальности, по другой форме обучения (при наличии);

о зачислении в качестве экстернов в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе лиц, обучавшихся по соответствующей, не имеющей государственной аккредитации образовательной программе (при наличии);

о направлении на практику обучающихся (при наличии);

о допуске обучающихся к государственной итоговой аттестации (при наличии);

об утверждении состава государственной экзаменационной комиссии (при наличии);

о закреплении за студентами тем выпускных квалификационных работ и назначении руководителей и консультантов (при наличии);

об отчислении обучающихся по образовательной программе из организации, осуществляющей образовательную деятельность (при наличии).

При проведении аккредитационной экспертизы в отношении образовательных программ, реализуемых исключительно с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, экспертной группе предоставляется доступ в электронную информационно-образовательную среду с целью анализа достижений обучающихся и определения возможности освоения обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от их места нахождения.

В случае если аккредитационная экспертиза проводится в отношении образовательных программ, реализуемых с применением сетевой формы:

- а) при наличии государственной аккредитации в отношении образовательных программ у организации, осуществляющей образовательную деятельность, с которой заключен договор о сетевой форме реализации образовательных программ, аккредитационный орган учитывает результаты, полученные ранее при проведении государственной аккредитации, и аккредита-

ционная экспертиза проводится только в части образовательных программ, самостоятельно реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность;

- б) при отсутствии государственной аккредитации в отношении образовательных программ у организации, осуществляющей образовательную деятельность, с которой заключен договор о сетевой форме реализации образовательных программ, аккредитационный орган учитывает результаты, полученные при освоении образовательных программ обучающимися в организации, участвующей в реализации образовательных программ в сетевой форме.

При проведении аккредитационной экспертизы в отношении образовательных программ, реализуемых с использованием лабораторий, созданных научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) и (или) научно-техническую деятельность, кафедр, созданных в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, структурных подразделений, созданных на базе иных организаций и обеспечивающих практическую подготовку обучающихся, организация, осуществляющая образовательную деятельность, представляет экспертной группе сведения, подтверждающие наличие условий, обеспечивающих соответствующую подготовку обучающихся с использованием указанных лабораторий, кафедр и структурных подразделений.

Имеются также особенности проведения аккредитационной экспертизы в отношении образовательной программы, реализуемой частной образовательной организацией, учредителем которой является религиозная организация (за исключением духовных образовательных организаций), в отношении образовательных программ, реализуемых заграничным учреждением, в отношении профессиональных образовательных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, находящейся в ведении федерального органа исполнительной власти в области обеспечения без-

опасности, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обороны, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Аккредитационная экспертиза без выезда экспертной группы в организацию проводится по месту нахождения аккредитационного органа, который предоставляет необходимые для работы условия (отдельное изолированное служебное помещение, обеспечивающее сохранность документов, оборудованное необходимой мебелью, персональными компьютерами с обеспеченным доступом к электронным справочным правовым системам, доступом в сеть «Интернет» и другими необходимыми для работы организационно-техническими средствами, в том числе средствами связи).

При проведении аккредитационной экспертизы без выезда экспертной группы в организацию аккредитационный орган представляет экспертной группе документы и материалы, полученные от организации и запрошенные им в соответствии с перечнем, устанавливаемым Минобрнауки России, в электронном виде.

Работают члены экспертной группы в соответствии с режимом рабочего (служебного) времени, установленным правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка аккредитационного органа, а при необходимости отступлений от него согласовывают это с руководителем экспертной группы и с аккредитационным органом.

Организует и координирует работу по проведению аккредитационной экспертизы руководитель экспертной группы, который определяется из числа членов экспертной группы, указанных в распорядительном акте аккредитационного органа о проведении аккредитационной экспертизы.

Руководитель экспертной группы осуществляет следующие функции:

- предъявляет руководителю организации копию распорядительного акта аккредитационного органа о проведении аккредитационной экспертизы, а в случае внесения изменений в распорядительный акт о проведении аккредитационной экспертизы также копию распорядительного акта о внесении изменений в распорядительный акт о проведении аккредитационной экспертизы (при проведении аккредитационной экспертизы с выездом в организацию);
- взаимодействует с аккредитационным органом, получает и анализирует задание на аккредитационную экспертизу в части ее организации и проведения;
- получает документы и материалы, представленные организацией;
- связывается с руководителем организации или аккредитационным органом для уточнения режима работы организации или аккредитационного органа;
- составляет график проведения аккредитационной экспертизы с учетом режима работы организации или аккредитационного органа и дат начала и окончания проведения аккредитационной экспертизы, установленных аккредитационным органом в распорядительном акте;
- информирует членов экспертной группы и руководителя организации или аккредитационный орган о графике проведения аккредитационной экспертизы;
- запрашивает у организации в письменной форме документы и материалы и принимает их по описи (при проведении аккредитационной экспертизы с выездом в организацию);
- передает членам экспертной группы полученные от организации или аккредитационного органа документы и материалы;

- осуществляет проверку отчетов членов экспертной группы в целях подготовки заключения экспертной группы по форме, устанавливаемой Министерством образования и науки Российской Федерации;
- готовит по окончании проведения аккредитационной экспертизы заключение экспертной группы и в течение 3 рабочих дней после окончания проведения аккредитационной экспертизы направляет указанное заключение с приложением отчетов об аккредитационной экспертизе в аккредитационный орган, а также в течение 1 рабочего дня с момента подписания заключения экспертной группы направляет его электронную копию, полученную методом сканирования, на адрес электронной почты аккредитационного органа (при проведении аккредитационной экспертизы с выездом в организацию).

При проведении аккредитационной экспертизы член экспертной группы:

- взаимодействует с аккредитационным органом, получает и анализирует задание на аккредитационную экспертизу;
- предъявляет руководителю или иному должностному лицу организации документы, удостоверяющие личность;
- изучает и проводит анализ документов и материалов, представленных организацией;
- анализирует документы и материалы, размещенные организацией на официальном сайте (при наличии);
- проводит аккредитационную экспертизу по тем образовательным программам, которые закреплены за ним в распорядительном акте аккредитационного органа и в заключенном с ним гражданско-правовом договоре;
- готовит отчет об аккредитационной экспертизе по форме, устанавливаемой Минобрнауки России.

Член экспертной группы ожидает представления необходимых для проведения аккредитационной экспертизы документов и материалов организацией не более двух часов с момента его прибытия в организацию. Факт непредставления документов и материалов членом экспертной группы фиксируется

в отчете об аккредитационной экспертизе и доводится до сведения руководителя экспертной группы.

При проведении аккредитационной экспертизы без выезда факт непредставления документов и материалов организацией в аккредитационный орган фиксируется членом экспертной группы в отчете об аккредитационной экспертизе и доводится до сведения руководителя экспертной группы.

По окончании проведения аккредитационной экспертизы каждый эксперт готовит отчет об аккредитационной экспертизе в части закрепленных за ним образовательных программ.

В отчете эксперт указывает, по какой образовательной программе устанавливалось соответствие содержания и качество подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, какие документы и материалы анализировались, что установлено в ходе экспертизы.

Отчет об аккредитационной экспертизе составляется членом (членами) экспертной группы отдельно по каждой образовательной программе, в отношении которой проведена аккредитационная экспертиза, и заверяется его (их) подписью.

Включение в один отчет об аккредитационной экспертизе нескольких образовательных программ не допускается.

В случае выявления в ходе аккредитационной экспертизы нарушений требований законодательства об образовании эксперт указывает о них в своем отчете по установленной приказом Министерства образования и науки Российской Федерации форме.

К отчету также прилагаются заверенные организацией, осуществляющей образовательную деятельность, копии документов, подтверждающих выявление несоответствия образовательной программы федеральным государственным образовательным стандартам, в случае их наличия.

Вывод о несоответствии содержания и качества подготовки обучающихся по образовательной программе требованиям ФГОС делается при наличии хотя бы одного несоответствия требованиям ФГОС.

Примером служит решение арбитражного суда по отказу автономной некоммерческой организации в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным приказа Федераль-

ной службы по надзору в сфере образования и науки «Об отказе в государственной аккредитации образовательной деятельности».

Реализация образовательных программ в образовательном учреждении осуществляется по заочной форме обучения, что накладывает дополнительные требования, в том числе и по сроку реализации.

В соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом сроки освоения основной образовательной программы бакалавриата по очно-заочной (вечерней) и заочной формам обучения, а также в случае сочетания различных форм обучения могут увеличиваться на один год относительно нормативного срока на основании решения ученого совета высшего учебного заведения.

Нормативный срок обучения при освоении образовательной программы на очной форме обучения — 4 года.

В представленных автономной некоммерческой организацией учебных планах по образовательным программам срок освоения определен как 4 года 6 месяцев, что является нарушением федерального государственного образовательного стандарта.

Требование ФГОС об увеличении срока освоения связано со спецификой организации по заочной форме обучения образовательного процесса, которая выражается в увеличении самостоятельной работы и в разумном уменьшении аудиторных занятий (часов работы с преподавателем). Учебный процесс при заочной форме обучения осуществляется в виде сессий, общая продолжительность которых ограничена требованиями Трудового кодекса. Во время сессий проходят аудиторные занятия (лекции, практика и лабораторные), а также осуществляется промежуточная аттестация.

Для выполнения требований ФГОС предусмотрено увеличение срока освоения образовательной программы при заочной форме обучения. В стандарте также определено, что увеличение срока допускается на один год и не дается право образовательным организациям уменьшать его на шесть месяцев.

В связи с указанными обстоятельствами эксперт признал грубым нарушением уменьшение срока при освоении указанных образовательных программ.

Заинтересованное лицо, получив отрицательное заключение, составленное по результатам аккредитационной экспертизы, правомерно на основании требования нормы п. 2 ч. 23 ст. 92 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» отказать в государственной аккредитации образовательной деятельности по заявленным к государственной аккредитации образовательным программам.

Учитывая изложенное, суд пришел к обоснованному выводу о законности и обоснованности оспариваемого приказа Рособнадзора¹.

Член экспертной группы, подписавший отчет об аккредитационной экспертизе, обеспечивает его надлежащее оформление и достоверность сведений, представленных в нем.

По окончании проведения аккредитационной экспертизы члены экспертной группы представляют отчеты об аккредитационной экспертизе руководителю экспертной группы и направляют их электронную копию, полученную методом сканирования, на адрес электронной почты аккредитационного органа в течение 1 рабочего дня с момента передачи отчета об аккредитационной экспертизе руководителю.

Решение о соответствии или несоответствии содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в каждом ее филиале, федеральным государственным образовательным стандартам в части каждого уровня образования, укрупненной группы профессий, специальности и направления подготовки, к которым относятся заявленные к государственной аккредитации образовательные программы, принимается аккредитационным органом на основании заключения экспертной группы, с участием коллегиального органа аккредитационного органа.

Коллегиальный орган является постоянно действующим органом и действует на основании положения, утверждаемого аккредитационным органом. Решения коллегиального органа оформляются протоколом и носят рекомендательный характер для аккредитационного органа.

¹ Постановление Арбитражного суда города Москвы от 15 марта 2016 г. по делу № А40-248915/15 // СПС «КонсультантПлюс».

Как выше указывалось, эксперты несут ответственность за качество проведения экспертизы, поэтому к проведению аккредитационной экспертизы привлекаются только аккредитованные эксперты и экспертные организации.

Аккредитация проводится в целях установления полномочий физического лица в качестве эксперта и установления полномочий юридического лица в качестве экспертной организации в соответствии с квалификационными требованиями (требованиями), установленными Министерством образования и науки Российской Федерации¹.

К экспертам предъявляются квалификационные требования о наличии высшего образования и стажа работы в сфере образования не менее 5 лет и о наличии определенных знаний, опыта и умений.

Эксперт:

- *должен знать* законодательство Российской Федерации в сфере образования, федеральные государственные образовательные стандарты, в отношении которых эксперт может проводить аккредитационную экспертизу, образовательные стандарты, установленные образовательными организациями высшего образования самостоятельно, порядок работы со служебной информацией, а также со сведениями, составляющими государственную тайну (при наличии допуска к указанным сведениям), персональными данными, способы и особенности применения сетевой формы реализации образовательных программ, а также реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
- *должен обладать навыками* поиска, сбора, анализа и систематизации информации, необходимой для проведения аккредитационной экспертизы, работы с компьютерной и другой оргтехникой, применения современных

¹ Приказ Минобрнауки России от 20 мая 2014 г. № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

информационно-телекоммуникационных технологий, применения правил деловой этики и делового письма (переписки);

- *должен уметь* взаимодействовать в процессе проведения аккредитационной экспертизы с другими членами экспертной группы, с представителями органов исполнительной власти, аккредитационного органа и организации, осуществляющей образовательную деятельность; работать с нормативными правовыми актами и локальными нормативными актами, содержащими нормы, регламентирующие образовательные отношения; проводить экспертизу оценочных и методических материалов на соответствие федеральным государственным образовательным стандартам и (или) самостоятельно установленным образовательным стандартам; устанавливать соответствие (несоответствие) содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, а также качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, реализуемым в соответствии с самостоятельно установленными образовательными стандартами; анализировать информацию и документы, полученные в ходе проведения аккредитационной экспертизы; грамотно формулировать и обосновывать выводы по предмету аккредитационной экспертизы; составлять и оформлять отчет об аккредитационной экспертизе и заключение экспертной группы с использованием средств компьютерной техники и информационных технологий;
- *должен обладать опытом* разработки и реализации образовательных программ, реализуемых по самостоятельно установленным образовательным стандартам (в случае если эксперт подал заявление об установлении полномочий физического лица в качестве эксперта в отношении образовательных программ, реализуемых по самостоя-

тельно установленным образовательным стандартам); применения сетевой формы реализации образовательных программ, а также реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (в случае если эксперт подал заявление об установлении полномочий физического лица в качестве эксперта в отношении образовательных программ, реализуемых с применением сетевой формы реализации образовательных программ, а также электронного обучения и дистанционных образовательных технологий).

К экспертным организациям предъявляются требования о наличии перечня привлекаемых экспертной организацией экспертов для проведения аккредитационной экспертизы, публикуемого на официальном сайте экспертной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», локальных нормативных актов, устанавливающих требования к привлекаемым экспертам, а также регламентирующих порядок оценки соответствия привлекаемых экспертов установленным требованиям, локальных нормативных актов, регламентирующих вопросы организации и проведения мероприятий по подготовке и участию в проведении аккредитационной экспертизы¹.

По результатам аккредитации устанавливается полномочие физического лица в качестве эксперта и полномочие юридического лица в качестве экспертной организации. На основании распорядительного акта аккредитационного органа об установлении полномочий физического лица в качестве эксперта (полномочий юридического лица в качестве экспертной организации) сведения вносятся в реестр экспертов и экспертных организаций, привлекаемых для проведения аккредитационной экспертизы, который размещен на официальном сайте аккредитационного органа в сети «Интернет».

¹ Приказ Минобрнауки России от 20 мая 2014 г. № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

Глава 4.3. Соответствие содержания и качества подготовки обучающихся по образовательной программе федеральным государственным образовательным стандартам

Согласно части 1 статьи 12 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательные программы определяют содержание образования, которое «должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений, обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями. Содержание профессионального образования и профессионального обучения должно обеспечивать получение квалификации».

Учитывая, что предметом аккредитационной экспертизы является определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, образовательная программа будет центральным звеном аккредитационной экспертизы.

Образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Федеральным законом «Об образовании в РФ» образовательная программа определена как комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных Федеральным законом, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

В свою очередь, федеральные государственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и соответствующей направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения, и включают в себя требования к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему; условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; результатам освоения основных образовательных программ.

Соответственно, установив требования к реализации образовательных программ в федеральных государственных образовательных стандартах, государство, в лице уполномоченных органов, в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности контролирует выполнение этих требований.

Содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной

и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений, обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями. Содержание профессионального образования и профессионального обучения должно обеспечивать получение квалификации.

Основная образовательная программа включает три раздела: целевой, содержательный и организационный.

Целевой раздел определяет общее назначение, цели, задачи и планируемые результаты реализации основной образовательной программы основного общего образования, а также способы определения достижения этих целей и результатов.

Содержательный раздел описывает общее содержание основного общего образования и включает образовательные программы, ориентированные на достижение личностных, предметных и метапредметных результатов.

Организационный раздел содержит общие рамки организации образовательной деятельности, а также механизм реализации компонентов основной образовательной программы.

Основная образовательная программа основного общего образования должна содержать:

- программу развития универсальных учебных действий (программу формирования общеучебных умений и навыков);
- программы отдельных учебных предметов, курсов, в том числе интегрированных;
- программу воспитания и социализации обучающихся;
- программу коррекционной работы (при наличии в организации, осуществляющей образовательную деятельность, детей с ограниченными возможностями здоровья).

При проведении аккредитационной экспертизы образовательной программы основного общего образования основное внимание уделяется соответствию содержательного раздела программы требованиям федерального государственного образовательного стандарта.

В ходе экспертизы определяется наличие всех составляющих содержательного раздела и проводится их анализ. В первую очередь устанавливается, содержит ли программа развития универсальных учебных действий (программа формирования общеучебных умений и навыков) такие формальные показатели, как:

- цели и задачи, описание места и роли данной программы в реализации требований ФГОС;
- описание понятий, функций, состава и характеристик универсальных учебных действий (личностных, регулятивных, познавательных и коммуникативных) и их связи с содержанием отдельных учебных предметов, внеурочной и внешкольной деятельностью, а также места отдельных компонентов универсальных учебных действий в структуре образовательной деятельности;
- типовые задачи применения универсальных учебных действий;
- описание особенностей реализации основных направлений учебно-исследовательской и проектной деятельности обучающихся (исследовательское, инженерное, прикладное, информационное, социальное, игровое, творческое направление проектов), а также форм организации учебно-исследовательской и проектной деятельности в рамках урочной и внеурочной деятельности по каждому из направлений;
- описание содержания, видов и форм организации учебной деятельности по формированию и развитию ИКТ-компетенций;
- перечень и описание основных элементов ИКТ-компетенций и инструментов их использования;
- планируемые результаты формирования и развития компетентности обучающихся в области использования информационно-коммуникационных технологий, подготовки индивидуального проекта, выполняемого в процессе обучения в рамках одного предмета или на межпредметной основе;
- виды взаимодействия с учебными, научными и социальными организациями, формы привлечения консультантов, экспертов и научных руководителей;

- описание условий, обеспечивающих развитие универсальных учебных действий у обучающихся, в том числе информационно-методического обеспечения, подготовки кадров;
- систему оценки деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, по формированию и развитию универсальных учебных действий у обучающихся;
- методику и инструментарий мониторинга успешности освоения и применения обучающимися универсальных учебных действий.

Определяется, насколько реализация образовательной программы обеспечивает:

- развитие у обучающихся способности к саморазвитию и самосовершенствованию;
- формирование личностных ценностно-смысловых ориентиров и установок, личностных, регулятивных, познавательных, коммуникативных универсальных учебных действий;
- формирование опыта переноса и применения универсальных учебных действий в жизненных ситуациях для решения задач общекультурного, личностного и познавательного развития обучающихся;
- повышение эффективности усвоения обучающимися знаний и учебных действий, формирования компетенций и компетентностей в предметных областях, учебно-исследовательской и проектной деятельности;
- формирование навыков участия в различных формах организации учебно-исследовательской и проектной деятельности (творческие конкурсы, олимпиады, научные общества, научно-практические конференции, олимпиады, национальные образовательные программы и т. д.);
- овладение приемами учебного сотрудничества и социального взаимодействия со сверстниками, старшими школьниками и взрослыми в совместной учебно-исследовательской и проектной деятельности;
- формирование и развитие компетенции обучающихся в области использования информационно-коммуни-

кационных технологий на уровне общего пользования, включая владение информационно-коммуникационными технологиями, поиском, построением и передачей информации, презентацией выполненных работ, основами информационной безопасности, умением безопасного использования средств информационно-коммуникационных технологий и сети «Интернет».

Следующим этапом экспертизы является анализ рабочих программ учебных предметов и курсов внеурочной деятельности, которые разрабатываются на основе требований к результатам освоения основной образовательной программы основного общего образования с учетом программ, включенных в ее структуру.

При анализе рабочих программ учебных предметов соотносятся планируемые результаты по освоению учебного предмета и требования к результатам освоения основной образовательной программы основного общего образования, анализируется содержание учебного предмета и тематическое планирование.

Рабочие программы курсов внеурочной деятельности анализируются на наличие результатов освоения курса, содержания курса внеурочной деятельности и тематического планирования.

Анализ программы воспитания и социализации обучающихся направлен, прежде всего, на установление таких составляющих, как:

- цель и задачи духовно-нравственного развития, воспитания и социализации обучающихся, описание ценностных ориентиров, лежащих в ее основе;
- направления деятельности по духовно-нравственному развитию, воспитанию и социализации, профессиональной ориентации обучающихся, здоровьесберегающей деятельности и формированию экологической культуры обучающихся, отражающие специфику организации, осуществляющей образовательную деятельность, запросы участников образовательных отношений;
- содержание, виды деятельности и формы занятий с обучающимися по каждому из направлений духовно-нрав-

- ственного развития, воспитания и социализации обучающихся;
- формы индивидуальной и групповой организации профессиональной ориентации обучающихся по каждому из направлений («ярмарки профессий», дни открытых дверей, экскурсии, предметные недели, олимпиады, конкурсы);
 - этапы организации работы в системе социального воспитания в рамках организации, осуществляющей образовательную деятельность, совместной деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность с предприятиями, общественными организациями, в том числе с системой дополнительного образования;
 - основные формы организации педагогической поддержки социализации обучающихся по каждому из направлений с учетом урочной и внеурочной деятельности, а также формы участия специалистов и социальных партнеров по направлениям социального воспитания;
 - модели организации работы по формированию экологически целесообразного, здорового и безопасного образа жизни, включающие в том числе рациональную организацию учебной деятельности и образовательной среды, физкультурно-спортивной и оздоровительной работы, профилактику употребления психоактивных веществ обучающимися, профилактику детского дорожно-транспортного травматизма, организацию системы просветительской и методической работы с участниками образовательных отношений;
 - описание деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность в области непрерывного экологического здоровьесберегающего образования обучающихся;
 - системы поощрения социальной успешности и проявлений активной жизненной позиции обучающихся (рейтинг, формирование портфолио, установление стипендий, спонсорство и т. п.);
 - критерии, показатели эффективности деятельности организации, осуществляющей образовательную деятель-

ность в части духовно-нравственного развития, воспитания и социализации обучающихся, формирования здорового и безопасного образа жизни и экологической культуры обучающихся (поведение на дорогах, в чрезвычайных ситуациях);

- методики и инструментария мониторинга духовно-нравственного развития, воспитания и социализации обучающихся;
- планируемые результаты духовно-нравственного развития, воспитания и социализации обучающихся, формирования экологической культуры, культуры здорового и безопасного образа жизни обучающихся.

Следующим шагом при анализе образовательной программы будет определение обеспечения программой:

- формирования уклада школьной жизни, обеспечивающего создание социальной среды развития обучающихся, включающего урочную, внеурочную и общественно значимую деятельность, систему воспитательных мероприятий, культурных и социальных практик, основанного на системе базовых национальных ценностей российского общества, учитывающего историко-культурную и этническую специфику региона, потребности обучающихся и их родителей (законных представителей);
- усвоения обучающимися нравственных ценностей, приобретение начального опыта нравственной, общественно значимой деятельности, конструктивного социального поведения, мотивации и способности к духовно-нравственному развитию;
- приобщения обучающихся к культурным ценностям своего народа, своей этнической или социокультурной группы, базовым национальным ценностям российского общества, общечеловеческим ценностям в контексте формирования у них российской гражданской идентичности;
- социальной самоидентификации обучающихся посредством личностно значимой и общественно приемлемой деятельности;
- формирования у обучающихся личностных качеств, необходимых для конструктивного, успешного и от-

- ветственного поведения в обществе с учетом правовых норм, установленных российским законодательством;
- приобретения знаний о нормах и правилах поведения в обществе, социальных ролях человека; формирование позитивной самооценки, самоуважения, конструктивных способов самореализации;
 - приобщения обучающихся к общественной деятельности и школьным традициям, участие в детско-юношеских организациях и движениях, школьных и внешкольных организациях (спортивные секции, творческие клубы и объединения по интересам, сетевые сообщества, библиотечная сеть, краеведческая работа), в ученическом самоуправлении, военно-патриотических объединениях, в проведении акций и праздников (региональных, государственных, международных);
 - участия обучающихся в деятельности производственных, творческих объединений, благотворительных организаций; в экологическом просвещении сверстников, родителей, населения; в благоустройстве школы, класса, сельского поселения, города;
 - формирования способности противостоять негативным воздействиям социальной среды, факторам микросоциальной среды;
 - развития педагогической компетентности родителей (законных представителей) в целях содействия социализации обучающихся в семье; учет индивидуальных и возрастных особенностей обучающихся, культурных и социальных потребностей их семей;
 - формирования у обучающихся мотивации к труду, потребности к приобретению профессии;
 - овладения способами и приемами поиска информации, связанной с профессиональным образованием и профессиональной деятельностью, поиском вакансий на рынке труда и работой служб занятости населения;
 - развития собственных представлений о перспективах своего профессионального образования и будущей профессиональной деятельности;

- приобретения практического опыта, соответствующего интересам и способностям обучающихся;
- создания условий для профессиональной ориентации обучающихся через систему работы педагогов, психологов, социальных педагогов; сотрудничество с базовыми предприятиями, профессиональными образовательными организациями, образовательными организациями высшего образования, центрами профориентационной работы; совместную деятельность обучающихся с родителями (законными представителями);
- информирования обучающихся об особенностях различных сфер профессиональной деятельности, социальных и финансовых составляющих различных профессий, особенностях местного, регионального, российского и международного спроса на различные виды трудовой деятельности;
- использования средств психолого-педагогической поддержки обучающихся и развитие консультационной помощи в их профессиональной ориентации, включающей диагностику профессиональных склонностей и профессионального потенциала обучающихся, их способностей и компетенций, необходимых для продолжения образования и выбора профессии (в том числе компьютерного профессионального тестирования и тренинга в специализированных центрах);
- осознания обучающимися ценности экологически целесообразного, здорового и безопасного образа жизни;
- формирования установки на систематические занятия физической культурой и спортом, готовности к выбору индивидуальных режимов двигательной активности на основе осознания собственных возможностей;
- осознанного отношения обучающихся к выбору индивидуального рациона здорового питания;
- формирования знаний о современных угрозах для жизни и здоровья людей, в том числе экологических и транспортных, готовности активно им противостоять;
- овладения современными оздоровительными технологиями, в том числе на основе навыков личной гигиены;

- формирования готовности обучающихся к социальному взаимодействию по вопросам улучшения экологического качества окружающей среды, устойчивого развития территории, экологического здоровьесберегающего просвещения населения, профилактики употребления наркотиков и других психоактивных веществ, профилактики инфекционных заболеваний; убежденности в выборе здорового образа жизни и вреде употребления алкоголя и табакокурения;
- осознания обучающимися взаимной связи здоровья человека и экологического состояния окружающей его среды, роли экологической культуры в обеспечении личного и общественного здоровья и безопасности;
- необходимости следования принципу предосторожности при выборе варианта поведения.

Составной частью содержательного раздела образовательной программы является программа коррекционной работы в случае наличия в организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательной программе основного общего образования, детей с ограниченными возможностями здоровья.

При анализе программы коррекционной работы определяется наличие в ней следующих составных частей:

- целей и задач коррекционной работы с обучающимися при получении основного общего образования;
- перечня и содержания индивидуально ориентированных коррекционных направлений работы, способствующих освоению обучающимися с особыми образовательными потребностями основной образовательной программы основного общего образования;
- системы комплексного психолого-медико-социального сопровождения и поддержки обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, включающую комплексное обследование, мониторинг динамики развития, успешности освоения основной образовательной программы основного общего образования;
- механизма взаимодействия, предусматривающего общую целевую и единую стратегическую направленность

работы с учетом вариативно-деятельностной тактики учителей, специалистов в области коррекционной и специальной педагогики, специальной психологии, медицинских работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, других организаций, осуществляющих образовательную деятельность и институтов общества, реализующийся в единстве урочной, внеурочной и внешкольной деятельности;

- планируемых результатов коррекционной работы.

Анализ данной программы направлен на определение соответствия ее требованиям ФГОС в части обеспечения:

- выявления и удовлетворения особых образовательных потребностей обучающихся с ограниченными возможностями здоровья при освоении ими основной образовательной программы и их дальнейшей интеграции в организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- реализации комплексного индивидуально ориентированного психолого-медико-педагогического сопровождения в условиях образовательной деятельности всех детей с особыми образовательными потребностями с учетом состояния здоровья и особенностей психофизического развития (в соответствии с рекомендациями психолого-медико-педагогической комиссии);
- создания специальных условий воспитания, обучения детей с ограниченными возможностями здоровья, безбарьерной среды жизнедеятельности и учебной деятельности; использования адаптированных образовательных программ основного общего образования, разрабатываемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, совместно с другими участниками образовательных отношений, специальных учебных и дидактических пособий; соблюдения допустимого уровня нагрузки, определяемого с привлечением медицинских работников; проведения групповых и индивидуальных коррекционных занятий; предоставления услуг ассистента (помощника), оказывающего необходимую техническую помощь.

Соответствие качества подготовки обучающихся по образовательной программе основного общего образования федеральным государственным образовательным стандартам устанавливается на основе анализа документов, содержащих информацию об индивидуальном учете результатов освоения обучающимися образовательной программы, предусмотренных локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность (классные журналы; журналы факультативных и элективных учебных предметов и иные документы), результатов государственной итоговой аттестации (при наличии), материалов внутренней системы оценки качества образования, отчетов организации по самообследованию.

Результаты совокупного анализа вышеперечисленных документов и материалов позволят установить соответствие содержания и качества подготовки обучающихся по основной образовательной программе требованиям федерального государственного образовательного стандарта.

Список литературы

1. Нормативные правовые акты и судебная практика

1. Конституция Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

2. Закон Союза Советских Социалистических Республик от 19.07.1973 № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный закон от 20.04.2007 № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимате-

лей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

9. 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» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Федеральный закон от 29.12.2015 № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» // СПС «КонсультантПлюс».

12. Федеральный закон от 29.12.2015 № 389-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Налоговый кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

14. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

15. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

16. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.07.2013 № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2009 № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» // СПС «КонсультантПлюс».

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2013 № 370 «Об утверждении Правил оплаты услуг экспертов и экспертных организаций и возмещения расходов, понесенных ими в связи с проведением аккредитационной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

25. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 85. 14.05.2009

26. Постановление Правительства Москвы от 11.03.2014 № 113-ПП «О внесении изменения в постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП» // СПС «КонсультантПлюс».

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю» // СПС «КонсультантПлюс».

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СПС «КонсультантПлюс».

29. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // СПС «КонсультантПлюс».

30. Приказ Министерства образования и науки РФ от 02.05.2012 № 370 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования» // СПС «КонсультантПлюс».

31. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности

в Российской Федерации на 2016–2017 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

32. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 16.09.2014 № 1227 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

33. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.10.2014 № 1398 «Об утверждении административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

34. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.03.2014 № 193 «Об утверждении форм заявлений о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, о выдаче временного свидетельства о государственной аккредитации, о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации и о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации (временного свидетельства о государственной аккредитации)» // СПС «КонсультантПлюс».

35. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 27.01.2014 № 45 «Об утверждении форм свидетельств о государственной аккредитации, временного свидетельства о государственной аккредитации и приложений к ним, а также технических требований к указанным документам» // СПС «КонсультантПлюс».

36. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 20.05.2014 № 556 «Об утверждении квалификационных требований к экспертам, требований к экспертным организациям, порядка их аккредитации, в том числе порядка ведения реестра экспертов и экспертных организаций, порядка отбора экспертов и экспертных

организаций для проведения аккредитационной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

37. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.07.2015 № 667 «Об утверждении форм сведений о реализации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

38. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.01.2015 № 3 «Об утверждении форм сведений, прилагаемых к заявлению о государственной аккредитации образовательной деятельности по образовательным программам, реализуемым дипломатическим представительством и консульским учреждением Российской Федерации, представительством Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях» // СПС «КонсультантПлюс».

39. Приказ Министерства образования и науки РФ от 09.11.2016 № 1386 «Об утверждении порядка работы экспертов и (или) представителей экспертных организаций, включенных в состав экспертной группы, при проведении аккредитационной экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

40. Приказ Рособрнадзора от 26.12.2016 № 2174 «Об утверждении критериев аттестации экспертов, привлекаемых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки к проведению мероприятий по контролю» // СПС «КонсультантПлюс».

41. Приказ Министерства просвещения СССР от 13.12.1972 № 129 «Об утверждении Положения о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

42. Приказ Министерства просвещения СССР от 26.12.1975 № 169 «Об утверждении Положения об инспекторе по дошкольному воспитанию системы Министерства просвещения СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

43. Приказ Министерства просвещения СССР от 20.02.1978 № 24 «Об утверждении квалификационных характеристик

должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения» // СПС «КонсультантПлюс».

44. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 05.10.1999 № 473 «Об упорядочении инспекционно-контрольной деятельности в системе образования» // СПС «КонсультантПлюс».

45. Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 447-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте образования города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Приказ Департамента образования города Москвы от 05.08.2005 № 454 «Об утверждении регламента проведения мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением государственными образовательными учреждениями и негосударственными образовательными организациями, находящимися на территории города Москвы, условий, предусмотренных лицензией на осуществление образовательной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Приказ Департамента образования города Москвы от 08.06.2012 № 434 «Об утверждении критериев отбора экспертов, привлекаемых Департаментом образования города Москвы к проведению государственного контроля (надзора) в сфере образования и контроля лицензионных требований и условий» // СПС «КонсультантПлюс».

48. Приказ Департамента образования г. Москвы от 17.08.2014 № 714 «Об утверждении перечня должностных лиц Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.1997 № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 6.

50. Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2014 № 267-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Беседка» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 05.02.1997 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 5

52. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.02.2016 № Ф05-464/2016 по делу № А41-41396/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

53. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.11.2016 № Ф01-4865/2016 по делу № А43-29951/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

54. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.03.2016 № Ф01-674/2016 по делу № А29-10475/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

55. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.01.2014 по делу № А14-3897/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

56. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 17.09.2014 по делу № А41-60172/13 // СПС «КонсультантПлюс».

57. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 03.12.2013 по делу № А43-27119/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

58. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.11.2013 по делу № А43-24816/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

59. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 31.01.2017 № Ф09-11810/16 по делу № А07-6666/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Монографии, книги, хрестоматии, сборники

1. Административное право: Учебник / Под ред. А. Е. Лунева. М.: Юридическая литература, 1970.

2. *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 2008.

3. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М.: Норма, 2001.

4. *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007.

5. *Баранов М. Л.* Нормативное правовое регулирование государственного контроля в системе федеральных органов исполнительной власти. URL: <http://do.gendocs.ru/docs/index-324270.html>.

6. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М., 2000.

7. Вопросы учредительства и разграничения полномочий в сфере образования / С. И. Фёклин, Н. М. Ладнушкина. М.: Арсенал образования, 2010. 11 п. л.

8. Государственная регламентация образовательной деятельности: Научно-практическое пособие для работников и экспертов Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы / С. И. Фёклин, Н. М. Ладнушкина. М.: Книгодел, 2016.

9. Государственная регламентация образовательной деятельности: Научно-практическое пособие для работников и экспертов Управления государственного надзора и контроля в сфере образования Департамента образования города Москвы / Сост. С. И. Фёклин, Н. М. Ладнушкина. М.: Книгодел, 2015.

10. Государственный контроль (надзор) в сфере образования: вопросы и ответы / Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. М.: Арсенал образования, 2012. 5 п. л.

11. *Дорощук С. В.* Контроль качества образования: подходы к организации и развитию региональной системы оценки ка-

чества начального общего образования. URL: [http:// journal.omg.su/files/25/110–116.pdf](http://journal.omg.su/files/25/110-116.pdf).

12. *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти и зарубежных странах. М.: Изд-во РУДН, 2002.

13. История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII–начало XXI в.). Том 1: Императорская Россия: Хрестоматия / Н. Н. Андреева, А. В. Звонарев, А. Д. Калмыкова, Н. М. Ладнушкина, А. В. Львов, А. И. Рожков, С. И. Фёклин / Под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. М.: Книгодел, ГАОУ ВО МГПУ, 2016.

14. История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII–начало XXI в.). Том 2: Советская Россия: Хрестоматия / Н. Н. Андреева, А. В. Звонарев, А. Д. Калмыкова, Н. М. Ладнушкина, А. В. Львов, А. И. Рожков, С. И. Фёклин / Под общ ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. М.: ГАОУ ВО МГПУ, 2016.

15. История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII–начало XXI в.). Том 3: Императорская Россия: Хрестоматия / Н. Н. Андреева, А. В. Звонарев, А. Д. Калмыкова, Н. М. Ладнушкина, А. В. Львов, А. И. Рожков, С. И. Фёклин / Под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. М.: Книгодел, ГАОУ ВО МГПУ. 2016.

16. *Ковтун Е. В., Кнутов А. В., Чаплинский А. В.* Осуществление государственного контроля (надзора) государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями: аналитический доклад. М.: Издательский дом ВШЭ, 2011.

17. *Ладнушкина Н. М.* К вам идет проверка. М.: Арсенал образования, 2011.

18. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: Монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юриспруденция, 2015.

19. Образовательное право: вопросы теории и практики: Монография / Н. М. Ладнушкина, Д. А. Пашенцев, С. И. Фёклин. Рязань: Издательство «Концепция», 2017.

20. Практика правоприменения образовательного законодательства в профессиональных образовательных организациях в свете реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: Материалы городской научно-практической конференции ГБОУ ВО МГПУ. 20 мая 2015. М.: Книгодел, 2015.

21. Правовая компетенция директора московской школы: Научно-практическое пособие в вопросах и ответах. М.: Книгодел, 2015.

22. *Протасов В. Н.* Что и как регулирует право. М., 1995.

23. *Ратников В. В., Майоров В. И.* Аккредитация высших учебных заведений: теоретико-правовое исследование: Монография. М.: Юрлитинформ, 2012.

24. *Тарасов А. М.* Государственный контроль в России / А. М. Тарасов. М.: Континент, 2008.

25. *Фаткуллин Ф. Н.* Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987.

26. *Фёклин С. И.* Контроль и надзор в сфере образования: Методическое пособие. М.: Арсенал образования, 2011. 3-е издание.

27. Участники образовательных отношений в московской школе: из опыта работы юридической клиники и лаборатории образовательного права Юридического института ГАОУ ВО МГПУ. Методическое пособие: ответы на часто задаваемые вопросы по правоприменению образовательного законодательства / Сост. С. И. Фёклин. М.: Книгодел, 2016.

3. Научные и иные статьи

1. *Андреева Ю. А.* К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2.

2. *Бланкенагель А.* Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. 1989. № 1.

3. *Борисенко Л. В.* Административно-правовые аспекты государственного контроля (надзора) в сфере образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42).

4. *Галкин М. В.* К вопросу о правовом регулировании государственного контроля (надзора) в сфере образования // Проблемы права. 2015. № 6 (54).

5. *Гречкина О. В.* О правовой природе мер административного принуждения за нарушение лицензионных требований в образовательной деятельности: точка зрения // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 3 (46).

6. *Давыдов К. В.* Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2.

7. *Домрачев Д. Г.* О некоторых вопросах совершенствования административного контроля (надзора) в Российской Федерации (по материалам межрегиональной научно-практической конференции) // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 10.

8. *Звонарев А. В.* Комплектование русской армии офицерскими кадрами в период «дворцовых переворотов» // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2009. № 1 (3).

9. *Калмыкова Л. В.* Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы/Л. В. Калмыкова // Журнал российского права. 2004. № 8.

10. *Ильин А. Ю.* Теоретико-правовой аспект налогового контроля [Электронный ресурс]. URL: [http:// juristmoscow.ru/nalogovye-spyry/stat_nal-sp/1748/](http://juristmoscow.ru/nalogovye-spyry/stat_nal-sp/1748/).

11. *Кирилловых А. А., Ившин М. С.* Аккредитация образовательной организации: принципы регулирования и новации законодательства // *Право и экономика*. 2015. № 11.

12. *Корякина О. А.* Экспертиза образовательных организаций в рамках деятельности службы государственного контроля и надзора в сфере образования. URL: [http:// elibrary.ru/item.asp?id=27278757](http://elibrary.ru/item.asp?id=27278757).

13. *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // *Ежегодник российского образовательного законодательства*. 2013. Т. 8.

14. *Липунцова А. В.* Правовые основы осуществления государственного контроля в Российской Федерации // *Вестник Тамбовского университета*. Серия: Политические науки и право. 2015. № 1 (1).

15. *Ладнушкина Н. М.* Лицензионный контроль: как избежать нарушений в процессе образовательной деятельности // *Народное образование*. 2015. № 9.

16. *Марков К. В.* Государственный контроль. М.: Известия, 2004 // *Муллахметов Х. Ш.* Государственный контроль коммерческой организации // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2009. № 6.

17. *Мартынов А. В.* Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // *Бизнес в законе*. 2009. № 4.

18. *Осинов Д. А., Большакова В. М.* О понятиях «государственный контроль», «государственный надзор» и «тотальный контроль над личностью» // *Власть*. 2015. № 5.

19. *Петров М. В.* Локальные акты организации высшего образования: правовая природа, виды и основания принятия. URL: [http:// www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=4851](http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=4851).

20. *Песегова Е. В.* Правовой анализ процедуры лицензирования образовательной деятельности // Право и образование. 2007. № 10.

21. *Рубанова Н. А.* Контроль и надзор за осуществлением лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации // Альманах современной науки и образования. № 1 (32). 2010. Часть 2.

22. *Рубанова Н. А.* О соотношении понятий контроля и надзора за процедурой лицензирования образовательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2012/7-1/39.html>.

23. *Самсонов И. И., Сапунов А. А., Лазуткин В. В.* Проблемы внедрения механизмов совместного использования спортивной инфраструктуры образовательными учреждениями различных типов и пути их решения // Право и образование. 2015. № 6.

24. Типовая ситуация: Что такое локальный нормативный акт? (для бюджетной организации). Издательство «Главная книга», 2017.

25. *Фролов Б. М.* Государственная регламентация образовательной деятельности: понятие, признаки, пути совершенствования // Вестник университета имени Кутафина (МГЮА). 2015. № 8.

26. *Фролов Б. М.* О некоторых принципах осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 2. С. 160.

27. *Фёклин С. И.* Контрольно-надзорная деятельность в сфере образования: правовой ликбез по изменениям // Профильная школа. 2015. № 3 (72).

28. *Фёклин С. И.* Порядок осуществления образовательной деятельности в связи с введением Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Профильная школа. 2014. № 2 (65).

29. *Фёклин С. И.* Государственная аккредитация образовательного учреждения: пошаговая инструкция // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2010. № 10.

30. *Фёклин С. И.* Организация инспектирования в сфере образования в вопросах и ответах // Администратор образования. 2010. № 18.

31. *Фёклин С. И.* Экспертная деятельность по лицензированию и государственной аккредитации ВУЗов // Юрист ВУЗа. 2009. № 12.

32. *Фёклин С. И.* Новое в лицензировании высшего учебного заведения // Ректор ВУЗа. 2009. № 11.

33. *Фёклин С. И.* Риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере образования // Профильная школа. 2016. № 5 (80).

34. *Фёклин С. И.* Организационно-правовые основы государственной регламентации образовательной деятельности // Профильная школа. 2016. № 6 (81).

35. *Фёклин С. И.* Устав образовательной организации в свете ФЗ «Об образовании в РФ» // Школа управления образовательным учреждением. 2014. № 03 (32).

36. *Фёклин С. И.* Правила работы с обращениями: что нужно знать заведующему // Справочник руководителя дошкольного учреждения. 2016. № 7.

37. *Чагин К. Г.* Устав автономного учреждения: правовые основы, утверждение и регистрация // Руководитель автономного учреждения. 2016. № 4.

38. *Шагиева Р. В.* Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 1.

4. Словари, сборники и диссертации

1. *Багандов А. Б.* Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2008.

2. *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006.

3. Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1973. Т. 13.

4. Большая советская энциклопедия: В 30 т. Т. 7. 3-е изд./Гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1972.

5. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб./Под ред. проф. А. Я. Сухарева, М., 2006.

6. *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Русское слово», 2011.

7. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка/В. Даль. В 4 т. Т. 2. М.: Рус. яз; Медиа, 2003.

8. *Дьяконов В. В.* Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 209.

9. *Мельничук Г. В.* Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

10. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка/С. И. Ожегов — М.: Советская Энциклопедия, 1972.

11. *Пронина М. П.* Презумпции в современном российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 7.

12. *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

13. Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920.

14. Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920.

15. Социальное управление: Словарь. М.: Издательство МГУ, 1994.

16. Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля. URL: [http:// slovardalja.net/](http://slovardalja.net/) [Дата обращения: 16.03.2017]

5. Электронные СМИ

1. Официальный сайт Рособнадзора России. URL: <http://www.obrnadzor.gov.ru>

2. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://www.economy.gov.ru>

3. Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации. URL: <http://www.mon.gov.ru>

4. Официальный сайт Департамента образования города Москвы. URL: <http://www.dogm.mos.ru>

5. Экспертно-консультационный сайт ГАОУ ВО МГПУ. URL: <http://www.mosobrnadzor.ru>

6. Официальный сайт ГАОУ ДПО МЦКО. URL: <https://www.mcko.ru>

7. Официальный сайт ГАОУ ВО МГПУ. URL: <https://www.mgpi.ru>

8. Официальный сайт ДПО. URL: <http://www.dpomos.ru>

9. Официальный сайт Открытого правительства. URL: <http://www.open.gov.ru>

10. Официальный сайт Федерального государственного бюджетного научного учреждения «Федеральный центр образовательного законодательства». URL: <http://www.lexed.ru/index.php>

**Государственная регламентация
образовательной деятельности:
вопросы теории и практика
правоприменения**

Монография

*Под общей редакцией
С. И. Фёклина*

ООО «Книгодел»
(495) 689-75-36; (495) 689-72-45 (факс);
e-mail: laton@mail.ru

Подписано в печать 26.05.2017.
Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 18,25.
Тираж 150 экз.
Заказ № 1678