

Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования Самарский университет  
государственного управления «Международный институт рынка»  
Факультет «Заочного обучения»

Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового обеспечения  
государственной службы»

Программа высшего профессионального образования  
Направление подготовки «Бакалавр»

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доц. Березовский Д.В.



**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**  
**«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ»**

Выполнила: Монсева Л.Я.

Группа: ЗГМУ-12



Научный руководитель: Юрий А.Ю.



*Юренин А.Ю.*

Самара  
2017 год

## Оглавление

Введение.....	3
1. Формирование правовых основ государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации.....	6
1.1. Особенности правового регулирования в сфере образования.....	6
1.2. Понятие и виды образования в Российской Федерации.....	19
2. Государственное регулирование контроля (надзора) в сфере образования в Российской Федерации.....	24
2.1. Понятие, виды и содержание государственного контроля и надзора в сфере образования.....	26
2.2. Органы государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования: виды, полномочия.....	33
2.3. Проблемные аспекты государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования.....	42
Заключение.....	51
Список литературы.....	55
Приложение.....	59

## **Введение**

Актуальность темы исследования. Успешное развитие экономики Российской Федерации и как следствие рост благополучия граждан в значительной мере зависят от способности государства эффективно управлять своими финансовыми и материальными ресурсами. Сфера образования является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Большое внимание со стороны государства уделяется вопросам организации эффективного и рационального финансового обеспечения, что невозможно без организации механизма государственного финансового контроля.

С помощью эффективного государственного финансового контроля руководство правового государства может обеспечить защиту финансовых интересов общества, укрепить его доверие к государственной власти, обеспечить достижение единой цели власти и общества - обеспечения благосостояния граждан и стабильности государственной власти.

Сфера образования требует пристального внимания со стороны контролирующих органов, поскольку от качества и условий образования зависит психическое, физическое состояние учащегося в настоящем и уровень его благосостояния в будущем. Именно поэтому государство взяло на себя контрольные функции в области образования.

Сегодня контроль (надзор) в сфере образования - эффективный инструмент, обеспечивающий соблюдение права граждан на образование и реализацию государственной политики в области образования.

Одно из оснований для проведения внеплановой проверки образовательной организации - поступление в органы государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации из СМИ о соответствующих нарушениях.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования является гарантией соответствия образовательной организации нормативным требованиям в области образования.

Поэтому целесообразно продолжать совершенствование нормативно-правовой базы осуществления контроля в системе образования.

Цель дипломной работы является комплексное изучение вопросов правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования.

Достижению поставленной цели исследования способствуют решения следующих задач:

1) Рассмотреть формирование правовых основ государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации;

2) Изучить государственное регулирование контроля (надзора) в сфере образования в Российской Федерации;

3) Выявить проблемные аспекты государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования.

Объектом исследования являются организационно-правовые формы организаций, обеспечивающие основную деятельность в сфере образования.

Предмет исследования - государственно-правовое регулирование контроля (надзора) в сфере образования в Российской Федерации.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы познания общественных явлений с использованием специальных и частнонаучных методов: исторического, системно-структурного анализа, сравнительного правоведения, формально-юридический, структурно-функциональный и другие.

Теоретическую базу исследования составили труды российских ученых и практиков: М.М. Агаркова, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, В.П. Грибанова, О.С. Иоффе, В.П. Камышанского, Н.М. Коршунова, В.В. Лаптева, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, и др.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, действующие российские законодательные и иные правовые акты: Гражданский Кодекс Российской Федерации, иные кодексы Российской Федерации, законодательство об образовании в РФ, правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использовать

полученных автором результатов для дальнейшего совершенствования законодательства по контролю и надзору в сфере образования.

Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

Во введении показана актуальность работы, сформулированы цель и задачи научного исследования, определены предмет, объект, теоретические и методологические основы исследования.

В первой главе рассматривается формирование правовых основ государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации.

Во второй главе изучено государственное регулирование контроля (надзора) в сфере образования в Российской Федерации, а также выявлены проблемные аспекты государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования.

В заключении сформулированы основные выводы, полученные в ходе выполнения исследования.

# **1. Формирование правовых основ государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации**

## **1.1. Особенности правового регулирования в сфере образования**

Фундаментом становления и успешного развития любого государства, несомненно является качественное функционирование системы образования. Право на образование является одним из главных и неотъемлемых Конституционных прав человека. Общеобразовательный уровень населения напрямую зависит от происходящих реформ, государственной политики в сфере образования.

Правоотношения, возникающие в данной сфере, подвластны нормам различных отраслей права, тем не менее, административно-правовые нормы являются ведущими в регулировании данных правоотношений.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [1], Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования, определяют нормативно-правовую базу функционирования системы образования.

Проанализировав ст. 2 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации», мы определили, что образование на сегодняшний день должно стать единым, целенаправленным процессом воспитания и обучения человека, являться общественно необходимым благом и осуществляться в интересах гражданина, семьи, общества и государства [4].

Трактуя этот Закон, мы видим, что непрерывное образование может осуществляться с помощью реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, так же имеется возможность одновременного освоения нескольких образовательных программ, при этом учитывается уже имеющееся образование, квалификация и опыт работы.

Ст. 72 Конституции Российской Федерации определяет, что «общие вопросы воспитания, образования и науки находятся в совместном ведении Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации» [1].

Общие вопросы управления в области образования и разграничения компетенции в данной области так же определяются главой 12 «Управление системой образования. Государственная регламентация образовательной деятельности» ФЗ от 29.12.2012 №273-ФЗ [4].

Руководствуясь данным Законом можно сделать несколько заключений.

Осуществление управления системой образования должно базироваться на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости и учета общественного мнения. Но, если на деле принцип законности еще реализуется, то в части информационной открытости есть загвоздки, поскольку данная открытость имеет неясный обычному человеку характер. А общественное мнение вообще учитывается только в исключительных случаях.

Говорить о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления приходится с осторожностью. Складывается мнение, что взаимодействие осуществляется в форме одностороннего подчинения. Органы местного самоуправления зачастую выполняют требования свыше, а насущные проблемы на местах никто не хочет афишировать [10, с. 257].

Что касается стратегического планирования развития системы образования, то по нашему мнению оно несколько дальновидно. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления просто не успевают перестраиваться в соответствии с постоянными изменениями в законодательстве.

Государственные программы Российской Федерации, федеральные и региональные программы, направленные на развитие системы образования, на муниципальном уровне реализуются не в полной мере, поскольку они не подкреплены финансово.

А вот мониторинг в системе образования проводится регулярно и отражает действительную ситуацию, в соответствии с которой вновь напрашиваются какие-то

реформы.

Информационное обеспечение деятельности федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих государственное управление в сфере образования существует, а вот методическое обеспечение осуществляется не на должном уровне [12, с. 370].

Вообще образовательная деятельность должна иметь довольно жесткую государственную регламентацию, независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию.

Так же, считаем, что должны быть ужесточены меры контроля за подготовкой и повышением квалификации руководителей и педагогических работников образовательных организаций, а, в особенности, работников федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих государственное управление в сфере образования [11, с. 735].

И все-таки, особую роль в реализации закона «Об образовании в Российской Федерации» имеют местные органы власти. В 2013 г. В.В. Путин в своем Послании Федеральному собранию сказал, что «местная власть должна быть устроена так - а ведь это самая близкая власть к людям, - чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой», «считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. И такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году - в год 150-летия знаменитой Земской реформы» [4].

В обычной практике муниципальные органы власти перекладывают свои полномочия на плечи муниципального органа управления образованием.

Если обратиться к ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», то местные органы власти должны создать условия для предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных



образовательных организациях; предоставить возможность дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях; создать условия для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях; обеспечить на должном уровне содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустроить прилегающие к ним территории. Необходимо вести учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. Особенно важно закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа. А в соответствии с международными правовыми актами, законодательством РФ, особо необходимо создать нужные условия для получения качественного образования лицами с ОВЗ без дискриминации, в том числе, с помощью внедрения инклюзивного образования. Лицам, которые проявили выдающиеся способности, так же важно оказывать необходимое содействие. Частично или полностью обеспечивать содержание лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования [4].

В Законе Российской Федерации «Об образовании» не оговаривалась, хотя в ст. 13 было установлено, что в уставе образовательного учреждения должен быть определен перечень видов локальных актов (приказов, распоряжений и других актов), регламентирующих деятельность образовательного учреждения. При необходимости принятия иных видов локальных актов они должны быть зарегистрированы в качестве дополнений к уставу образовательного учреждения [4].

Было установлены связи подчинения и координации между локальными актами и уставом: локальные акты образовательного учреждения были предопределены его уставом и не могли ему противоречить. В Законе было определено основание, требующее принятия комплекса локальных актов: права и обязанности обучающихся, воспитанников образовательного учреждения (ст. 50). При этом права и обязанности обучающихся, воспитанников образовательного учреждения определялись как уставом образовательного учреждения, так и

локальными актами при отсутствии каких-либо оснований для выбора акта регулирования (устав или локальный акт) [11, с. 723].

Следует заметить, что в прежнем законе на устав образовательной организации возлагались в общем-то не свойственные уставу как своеобразному юридическому акту функции, а именно:

– уставом могли быть определены язык (языки), на котором ведется обучение и воспитание в образовательном учреждении (ст. 6),

– уставом могли быть установлены правила приема граждан в образовательные учреждения (ст. 16),

– уставом определялись порядок выборов органов самоуправления и формирования органов управления образовательного учреждения и их компетенции (ст. 35) в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации,

– обучение граждан по индивидуальным учебным планам в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований (ст. 50) регламентировались уставом,

– формы участия обучающихся в управлении образовательным учреждением регламентировались уставом (ст. 50),

– учебная нагрузка, в том числе внеучебная нагрузка, режим занятий обучающихся, воспитанников определялись уставом (ст. 51),

– ответственность за создание необходимых условий для учебы, труда и отдыха обучающихся, воспитанников образовательных учреждений должностных лица образовательных учреждений отражалась в уставе (ст. 51),

– порядок и условия предоставления длительного отпуска педагогическим работникам могли определяться как специальным актом учредителя, так и уставом образовательного учреждения (статья 55) [4].

Нормативно- правовые акты должны наиболее полно регламентировать данные полномочия органов власти муниципального образования [11, с. 737].

Именно в муниципальной образовательной системе важна защита интересов населения, обеспечение согласования с образовательными потребностями и запросами граждан, требованиями государства. Система образования должна

способствовать развитию образовательных учреждений, образования в целом.

К сожалению, на сегодняшний день органы управления образованием осуществляют не присущие им надзорные функции, а организационные, информационные и обслуживающие. Сегодня система образования требует огромное количество аналитических действий, посредством которых как ошибочно считается, должна быть улучшена и облегчена работа образовательных организаций. Для качественного функционирования системы образования необходимы высококвалифицированные кадры. Ведь многие проблемы появляются от того, что существующее законодательство имеет неустойчивый характер, и здесь срабатывает человеческий фактор. Постоянно вносимые изменения приводят к несовершенству нормотворчества на муниципальном и локальном уровнях, что не позволяет повысить эффективность административно-правового регулирования [11, с. 738].

Особое место в механизме правового регулирования финансовой деятельности в сфере образования занимает региональное и местное законодательство. Региональный уровень законодательства об образовании (законодательство субъектов РФ) также, как федеральный, характеризуется множественностью и разнообразием видов законодательных и подзаконных актов [20].

Систему законодательства каждого субъекта Российской Федерации образуют:

- Конституция (Устав) субъекта РФ,
- Договоры и соглашения субъекта РФ,
- Региональные законы, региональные кодексы,
- Постановления законодательных органов,
- Постановления (указы) руководителей администрации субъекта РФ (губернатора),
- Постановления Правительства субъекта РФ.

Конституции и Уставы субъектов РФ являются главными источниками права, определяющими образовательную политику на региональном уровне. Поскольку право на образование – одно из основных прав человека – то моменты реализации данного права не может не найти отражение в Основном Законе региона РФ.

В соответствии со ст. 29 Закона РФ «Об образовании» субъекты Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативно-правовые акты, направленные на регулирование образовательных отношений. Во втором параграфе эта компетенция субъектов РФ уже была рассмотрена [4].

Здесь мы лишь еще раз подчеркнем, что, во-первых, законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам образования регулирует весьма широкий круг вопросов, а, во-вторых, вопросы обеспечения законности в процессе образовательного правотворчества субъектами РФ остается пока еще довольно актуальной проблемой.

Обобщение имеющегося в наличии законодательного и иного нормативно-правового материала дает возможность выделить следующие виды законов и иных нормативно-правовых актов органов управления субъектов Российской Федерации в области образования и смежных областях по предмету регулирования.

К первой группе следует отнести так называемые общие законы субъектов Российской Федерации об образовании, в основу которых положен Закон РФ «Об образовании» [4]. Практически все республики, входящие в состав Российской Федерации, разработали на основе федерального закона и приняли свои законы, предмет регулирования которых совпадает с предметом регулирования федерального закона. Единая правовая основа этих законов объясняет и практическое единообразие в их названии - законы «Об образовании».

Вторую группу образуют законы и иные нормативно-правовые акты, принятые на уровне субъектов Российской Федерации в развитие общего закона. В них в качестве самостоятельного предмета регулирования взят тот или иной круг вопросов, регулирование которых на федеральном уровне недостаточно, по мнению законодателя субъекта Российской Федерации, для успешного осуществления образовательной деятельности.

Третья группа - «экономические законы». Эту группу образуют законы, в которых предметом регулирования являются вопросы финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений на территории субъекта Российской Федерации. В них законодатели устанавливают местные налоги и сборы на нужды

образовательных учреждений, минимальные социальные нормы и финансовые нормативы, устанавливают налоговые и иные экономические льготы образовательным учреждениям в пределах своей компетенции, регламентируют порядок оплаты за содержание детей в государственных образовательных учреждениях. Отдельно в этой группе стоят законы, устанавливающие льготы, как образовательным учреждениям, так и предприятиям и организациям, оказывающим поддержку сфере образования.

Четвертая группа - достаточно широк круг законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, в которых устанавливается специальное правовое регулирование трудовых, социальных и иных отношений работников образовательных учреждений [20].

К пятой группе можно отнести законы и правовые акты по вопросам правового и социального статуса детей и подростков, установления законодательных мер помощи отдельным категориям учащихся и студентов, а также вопросам социальной и трудовой адаптации выпускников образовательных учреждений.

Шестая группа законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации включает акты, регулирующие деятельность образовательных учреждений в сферах, смежных с образовательной. Такие виды деятельности, как научная, культурно-просветительная и некоторые другие, всегда сопутствовали образовательной.

Седьмая группа - это законы и иные нормативные акты по другим вопросам обеспечения образовательного процесса и смежных с ним отношений.

Основными проблемами, связанными с реализацией норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательными организациями в рамках своих нормотворческих полномочий, является несоблюдение требований к принятию и размещению актов:

1) не учитываются требования ст. 30 Федерального закона в части учета мнения советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, представительных органов работников (при наличии таких

представительных органов);

2) нарушаются требования ст. 29 Федерального закона, поскольку на сайтах размещаются не копии локальных нормативных актов, а их проекты (или документы без каких-либо реквизитов, не позволяющие выявить действенность размещенного акта) [4].

В исследованиях на данную тему отмечалось, что локальные акты играют роль средства конкретизации законодательных предписаний, но лишь в том случае, если локальные акты не наделены «правом» приоритетного по отношению к актам органов государственной власти регулирования отношений. В этих локальные нормативные акты регулируют «мнимые» пробелы законодательства постольку, поскольку законодатель специально отказался от установления правовых норм, считая допустимым разнообразие режимов правового регулирования тех или иных отношений на уровне образовательной организации. Результатом подобных законодательных решений стала ситуация, при которой «регулирование процедурных механизмов реализации соответствующих прав граждан перенесено на уровень локальных актов». Несомненно, режимы саморегуляции внутри образовательного сообщества, необходимы и их нужно развивать, но предварительные итоги реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» показывают, что руководители образовательных учреждений общего образования в большинстве своем ждут актов «сверху» в тех случаях, когда Федеральный закон однозначно отнес установление данных правил к компетенции образовательной организации.

По мнению исследователей имеющаяся практика свидетельствует о том, что локальные акты зачастую не устанавливают новых предписаний, не конкретизируют имеющиеся нормы, а либо их воспроизводят полностью, либо делают отсылку к ним и на уровне локального регулирования «получают развитие те нормы, механизм реализации которых отличается ясностью на законодательном уровне» [20].

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» при регулировании отдельных вопросов предусматривает помимо актов публичных органов власти еще и регулирование отношений на уровне локальных актов. Тем

самым создается правовая основа для локального нормотворчества, которое может и должно развиваться не столько на основании управленческих решений, сколько преимущественно на основе норм законов. В отличие от прежнего Закона в действующем Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» в отношении актов образовательной организации подчеркнута их нормативная природа (то есть они обладают признаками норм: обязательность, неоднократность действия, неопределенный круг субъектов, которым она адресована), но этим актам отказано принадлежности к сфере правового регулирования. В противном случае они должны были быть указаны в статье 4 наряду с правовыми (но не нормативными по мнению федерального законодателя) актами органов местного самоуправления [4].

Однако данная теоретическая конструкция вступает в противоречие с положениями ч. 4 ст. 53 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», согласно которым права и обязанности обучающегося предусматриваются как законодательством об образовании, так и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность. Данная норма весьма спорна, так как предполагает подзаконный уровень установления прав обучающихся. Кроме того, речь идет о юридических правах (а не о нравственных, религиозных или иных притязаниях), которые не могут быть закреплены ничем другим, кроме правовых норм. То есть локальные акты при их трактовке в духе ст. 53 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» есть не только нормативные, но и правовые акты [4].

В отечественной теории права при рассмотрении вопроса о системе социальных регуляторов отдельно выделялись и корпоративные нормы, зафиксированные в уставах и иных актах организаций, регулирующие отношения между членами таких организаций, отношения самой организации с иными организациями и государственными органами [7]. Несмотря на внешнее сходство с правовыми нормами, О.Э. Лейст отмечал, что корпоративные нормы выражают волю и интересы только членов соответствующей организации и обязательны лишь для них, а к нарушителям корпоративных норм применяют меры воздействия, также

предусмотренные уставом.

В то же время О.Э. Лейст справедливо указывал, что нормы, содержащиеся в уставе организации-юридического лица, определяя правоспособность и дееспособность конкретной организации, являются обязательными и для лиц, вступающими в отношения с данной организацией. Что касается признака корпоративных норм как установление санкций внутренними актами организации, то в соответствии со ст. 43 обязанности обучающихся устанавливаются как Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и иными федеральными законами, так и локальными нормативными актами и договором об образовании (при его наличии). При этом Федеральным законом установлены в самом общем декларативном виде те обязанности обучающихся (ч. 1 ст. 43), которые обязательно должны быть конкретизированы в локальных нормативных актах образовательных организаций. Поэтому меры ответственности за нарушение норм права (ч. 1 ст. 43 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») в самостоятельном виде не существуют, они заменены ответственностью за нарушение норм локальных нормативных актов (ч. 4 ст. 43 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») [4].

Тем самым размывается один из важнейших признаков корпоративного акта, прибавляя аргументов в пользу вывода о том, что локальные нормативные акты образовательных организаций – гибрид (нечто среднее) между нормами права и корпоративными нормами. Данная тенденция характерна для локальных актов в различных отраслях российского законодательства, что нашло отражение во все более распространяющейся позиции, согласно которой локальные акты являются правовыми актами, бывают как нормативными, так и ненормативными и их типичными видами являются решения, приказы, распоряжения, инструкции.

В действующем Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» не только даны характеристики системы локальных нормативных актов образовательной организации, показано их соотношения с системой нормативного правового регулирования, но и разграничены вопросы, которые должны быть отражены в уставе, и вопросы, по которым требуется принятие локальных



нормативных актов. Согласно ст. 30 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» именно в уставе образовательной организации должен быть определен порядок принятия (но не перечень) локальных нормативных актов.

Будучи одним из проявлений автономии образовательной организации, нормы локальных нормативных актов регулируют образовательные отношения по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности. При этом следует помнить, что в силу частей 1 и 4 ст. 4 этого Федерального закона локальные нормативные акты не включены в систему нормативного правового регулирования образовательных отношений. В соответствии с Трудовым кодексом РФ трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются и локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права. При этом согласно ст. 8 ТК РФ нормы локальных нормативных актов, 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 ТК РФ порядка учета мнения представительного органа работников, не подлежат применению. Аналогичное правило предусмотрено и в ч. 4 ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», что вкупе с ранее указанным позволяет считать, что правовой статус локальных нормативных актов образовательных организаций близок к установленному ТК РФ в отношении локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права [20].

Согласно ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» локальные нормативные акты содержат нормы, регулирующие образовательные отношения. Право принимать данного рода акты предоставлено образовательной организации. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация - некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. Следовательно, локальные

нормативные акты, обладающие характеристиками по Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» принимают лишь образовательные организации. В то же время, не закрепляя общей обязанности организаций, осуществляющей образовательную деятельность, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает ряд случаев, когда организации, осуществляющие образовательную деятельность (то есть и образовательные организации и организации, осуществляющие обучение) должны такого рода акты принимать [4].

Тем самым нельзя сделать окончательный вывод о том, почему в одних случаях речь идет о локальных актах образовательной организации, а в других – о локальных актах организаций, осуществляющих образовательную деятельность. В ряде случаев сужение сферы принятия этих актов лишь рамками образовательных организаций ничем не обосновано. Если отвлечься от буквы закона, а прибегнуть к его духу, то речь должна вестись о принципе: в части организации образовательного процесса любая организация, осуществляющая образовательную деятельность, должна принимать локальные нормативные акты по требованиям Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

16 сентября 2014г. был представлен внесенный региональным Правительством закон Самарской области «Об образовании в Самарской области». Он подготовлен в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Закон устанавливает правовые, организационные и экономические особенности функционирования системы образования в Самарской области, определяет полномочия региональных органов государственной власти в сфере образования, меры социальной поддержки обучающихся образовательных организаций, педагогических и иных работников областной системы образования [7].

Учитывая то, что в представленной редакции правовое управление Губернской Думы увидело некоторую рассогласованность положений с действующим федеральным и региональным законодательством, а также имеющиеся замечания юрико-технического характера, члены комитета сошлись

во мнении о необходимости образования рабочей группы по доработке обсуждаемого законопроекта.

В заключение, характеризуя современное состояние права на образование в России, можно отметить, что в нём во многом преодолены недостатки советской системы образования. Между тем на современном этапе возникают не менее сложные проблемы, связанные с отсутствием достаточного финансирования, высоким уровнем коррупции и бюрократии, неполной разработанности законодательных норм и наличием пробелов в системе регулирования права на образование для отдельных категорий граждан.

## **1.2. Понятие и виды образования в Российской Федерации**

В российском законодательстве присутствует достаточно четкое определение, поясняющее, что такое образование. Под ним следует понимать целенаправленный процесс обучения и воспитания в человеческих, общественных и государственных интересах. Примечательно, что в Законе на первом месте стоит развитие личности [19, с. 187].

Не следует доказывать тот факт, что образование является самым великим благом для человека. Без него люди остаются грубыми, бедными и несчастными. Подобную мысль высказал в XIX веке один очень образованный человек, писатель и публицист, литературный критик, учёный и энциклопедист, философ и революционер, Чернышевский Н. Г.

Значение понятия «образование» непростое и многоплановое, поскольку этот процесс систематичен и целенаправлен. Он представляет собой личностный результат накопления знаний, приобретения умений и отработки навыков. Всё это формирует процессы познания, определённую картину мира и определяет в каждом конкретном случае развитие образования [13, с. 388].

Образованием является процесс и результат передачи знаний и опыта, который был накоплен всеми предшествующими поколениями. Главная цель обучения заключается в приобщении новых членов социума к устоявшимся

убеждениям и ценностным идеалам.

Основными функциями обучения являются:

- 1) Воспитание достойных членов социума;
- 2) Социализация и приобщение нового поколения к сложившимся в данном обществе ценностям;
- 3) Обеспечение квалифицированной подготовки молодых специалистов;
- 4) Передача знаний, которые касаются работы, с помощью современных технологий.

В систему обучения в России входит ряд организаций. К ним можно отнести учреждения:

- 1) Дошкольного образования (центры развития, детские сады);
- 2) Общеобразовательные (школы, гимназии, лицеи);
- 3) Высшие учебные заведения (университеты, НИИ, академии, институты);
- 4) Средние специальные (техникумы, колледжи);
- 5) Негосударственные;
- 6) Дополнительное образование [14, с. 188].

Принципы системы образования

- первоочередность общечеловеческих ценностей;
- основой являются культурные и национальные принципы;
- научность;
- ориентация на особенности и уровень образования в мире;
- гуманистический характер;
- направленность на защиту окружающей среды;
- преемственность образования, последовательный и непрерывный характер;
- обучение должно представлять собой единую систему физического и духовного воспитания;
- поощрение проявления таланта и личностных качеств;
- обязательное наличие начального (базисного) образования.

По уровню достигнутого самостоятельного мышления выделяют такие виды обучения:

1) Дошкольное – в семье и в дошкольных учреждениях (возраст детей составляет до 7 лет);

2) Начальное – осуществляется в школах и гимназиях, начиная с 6 или 7 лет, длится с первого по четвертый классы. Ребенка обучают основным навыкам чтения, письма и счета, большое внимание уделяется развитию личности и приобретению необходимых знаний об окружающем мире;

3) Среднее – включает в себя базовое (4-9 классы) и общее среднее (10-11 классы). Осуществляется в школах, гимназиях и лицеях. Завершается получением аттестата об окончании общего среднего образования. Учащиеся на данном этапе приобретают знания и навыки, формирующие полноправного гражданина;

4) Высшее – одна из стадий профессионального образования. Главной целью является обучение квалифицированных кадров по необходимым направлениям деятельности. Оно осуществляется в университете, академии или институте [17, с. 250].

По характеру и направленности образование бывает:

1) Общее. Помогает приобрести знания основ наук, в частности о природе, человеке, социуме. Дает человеку основные знания об окружающем мире, помогает приобрести необходимые практические навыки;

2) Профессиональное. На этом этапе приобретаются знания и умения, которые необходимы для выполнения обучающимся трудовых и служебных функций;

3) Политехническое. Обучение основным принципам современного производства. Приобретение навыков пользования простейшими орудиями труда.

В основе организации обучения лежит такое понятие, как «уровень образования в РФ». Он отражает разделение программы обучения в зависимости от статистического показателя изучения населением в целом и каждым гражданином в отдельности. Уровень образования в РФ – это окончанный образовательный цикл, для которого характерны определенные требования.

Обучение в России может быть проведено в двух формах:

1) В специальных учреждениях образования. Может осуществляться в очной, заочной, очно-заочной, экстернатной, дистанционной формах.

2) Вне учреждений образования. Подразумевает самообразование и семейное обучение. Предусматривается прохождение промежуточной и итоговой государственной аттестации.

Процесс обучения сочетает в себе две взаимосвязанные подсистемы: обучение и воспитание. Они помогают достигнуть основной цели процесса образования – социализации человека [18, с. 363].

Главное различие между двумя данными категориями в том, что обучение направлено преимущественно на развитие интеллектуальной стороны человека, а воспитание, наоборот, – на ценностные ориентиры. Между этими двумя процессами существует тесная взаимосвязь. Кроме того, они дополняют друг друга.

Несмотря на то что не так давно в системе образования РФ была проведена реформа, не наблюдается особого улучшения качества отечественного обучения.

Среди основных причин отсутствия сдвигов по повышению качества образовательных услуг можно выделить следующие:

- 1) Устаревшая система управления в высших учебных заведениях;
- 2) Небольшое число иностранных преподавателей с высокой степенью квалификации;
- 3) Низкий рейтинг отечественных образовательных учреждений в мировом сообществе, что обусловлено слабой интернационализацией.

Проблемы, касающиеся управления системой образования

- низкий уровень оплаты труда работников сферы образования.
- недостаток кадров, имеющих высокую степень квалификации.
- недостаточный уровень материально-технического оснащения учреждений и организаций.

- низкий профессиональный уровень образования в РФ.

- низкий уровень культурного развития населения в целом.

Обязательства по решению данных проблем возлагаются не только на государство в целом, но и на уровни муниципальных образований РФ.

Тенденции в развитии услуг образования

- интернационализация высшего образования, обеспечение мобильности

преподавателей и студентов с целью обмена передовым международным опытом;

– усиление направленности отечественного обучения в практическую сторону, что подразумевает введение практических дисциплин, увеличение количества преподавателей-практиков;

– активное внедрение в процесс образования мультимедийных технологий и иных систем визуализации;

– популяризация дистанционного обучения.

Изменения претерпел и список учебников, используемый в образовательном процессе в стенах школы с января 2015 года. Министерство образования и науки РФ ввело в действие приказ №1559 от 8 декабря 2014 о том, что теперь одним из критериев, по которым пособие включают в федеральный перечень учебников, будет являться наличие электронной версии. Содержание, структура и оформление компьютерного аналога должны соответствовать печатному изданию.

Ещё одним нововведением в школах РФ считается введение с сентября 2015 года обязательного изучения второго языка (выбор предусмотрен).

Таким образом, образование лежит в основе культурного, интеллектуального и нравственного состояния современного общества. Это определяющий фактор социально-экономического развития российского государства. Реформирование системы образования на сегодняшний день не привело к глобальным результатам. Однако небольшой сдвиг в лучшую сторону есть. Уровни образования РФ по новому закону способствовали появлению возможностей свободного перемещения преподавателей и студентов между вузами, что говорит о том, что процесс российского обучения взял курс на интернационализацию.

## **2. Государственное регулирование контроля (надзора) в сфере образования в Российской Федерации**

### **2.1. Понятие, виды и содержание государственного контроля и надзора в сфере образования**

Понятие государственного контроля и надзора в области образования официально появилось 01.09.2013 года в 90 статье закона «Об образовании в РФ», которая гласит, что осуществление контроля и надзора является составной частью регламентации образовательной деятельности [4].

Согласно определениям, данным в 93 статье закона «Об образовании в РФ», под федеральным государственным контролем и надзором в сфере образования понимается, прежде всего, деятельность контролирующих органов, направленная на предупреждение, выявление, пресечение нарушения органами государственной власти Российской Федерации. Включая органы местного управления, самоуправления, а так же организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Иными словами, это установление со стороны государства определенных правил и контроль их исполнения. В регламентацию государственного контроля в образовании входят три основные части: непосредственно надзор и контроль, лицензирование и аккредитация образовательной деятельности.

Надзор за выполнением требований законодательства об образовании осуществляется посредством организации и проведения проверок образовательных организаций, и как результат - принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий этих выявленных нарушений.

Таким образом, государственный контроль в сфере образования и надзор - это выявление, пресечение, предупреждение нарушений требований законодательства.

Под законодательством в свою очередь подразумевается прежде всего закон об образовании, а так же все принятые, развивающие его позиции, нормативно-правовые акты. Определить является ли требованием та или иная позиция



достаточно просто. Если в законе написано, что что-то устанавливается правительством Российской Федерации, значит постановление правительства Российской Федерации, установившее порядок или какие-либо нормы и является обязательным требованием в сфере образования, а значит, тоже подлежит надзору именно в сфере образования.

Понимание федерального государственного контроля и надзора качества образования изменилось недавно, согласно вступившим в силу существенным изменениям, внесенным в 500 федеральный закон.

С января 2015 года под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, федеральным государственным образовательным стандартам.

Лицензионный государственный контроль в образовании – это контроль выполнения требований, установленных государством, к соискателям и лицензиатам.

На настоящий момент он является не составной частью государственного контроля, но частью процедуры лицензирования, то есть создания условий для осуществления образовательной деятельности. В 99 статье закона «Об образовании в РФ» лицензирование определяется как процедура, которая обеспечивает предоставление, переоформление, приостановление, возобновление лицензии и лицензионный государственный контроль в сфере образования.

Однако в 19 части 99 статьи закона «Об образовании в РФ» сказано, что к проведению лицензионного контроля применяются положения 294 федерального закона [4].

Таким образом, на данный момент в России имеется только один закон, который так или иначе регулирует контрольную деятельность, а именно 294 закон «О защите прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и надзора в сфере образования и муниципального контроля». Его задачей является защита юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля и надзора в сфере образования.

Другого норматива, определяющего процесс проведения контрольно-надзорной деятельности, сейчас не существует. Поэтому, в целях избежания нарушения прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, контролирующие и надзорные органы руководствуются именно 294 законом.

Обсуждение сначала концепции, потом законопроекта о государственном контроле и надзоре в области образования и о муниципальном контроле продолжалось в течение 2 последних лет. Сейчас проект находится в стадии доработки и, согласно указанию президента, в скором времени будет принят.

Это означает, что, когда 294 закон утратит силу и в действие вступит новый закон о контролирующих органах, вопросы защиты будут содержаться внутри него отдельными небольшими статьями. В этом случае администрациям образовательных учреждений необходимо будет изучить все пункты нового закона о государственном контроле и надзоре в области образования, чтобы в дальнейшем иметь возможность самим оценивать правильность/неправильность проведения проверки.

Пока же весь контроль и надзор проводится согласно 294 статье законодательства, кроме тех позиций, которые выведены из-под его деятельности (что указано в статье 1 данного закона).

Нужно отметить, что за годы деятельности с 2008 по 2016 год, 50 Федеральных законов внесли в 294 закон изменения, большая часть которых касается вывода из юрисдикции данного закона той или иной области или направления.

Особенности организации государственного контроля и надзора в сфере образования отражены в 93 статье закона «Об образовании в РФ». Где в первой же части обозначено, что государственный контроль и надзор в сфере образования включает в себя федеральный государственный надзор в сфере образования и федеральный государственный контроль качества образования. Это очень важно, так как это два принципиально разных направления контроля, каждый из них имеет

свой предмет контроля и свои последствия при выявлении результатов.

Нормы (сроки проведения, формы и т.д.) государственного контроля и надзора в сфере образования могут устанавливаться не приказами Правительства и постановлениями, но исключительно федеральными законами, о чем сказано в 93 статье закона «Об образовании в РФ».

Вследствие того, что данная статья за последние 2 года претерпела существенные изменения, правовой основой осуществления контроля и надзора являются положения 294 статьи закона с учетом особенностей, которые установлены законом «Об образовании в РФ» [4].

Закон о государственном контроле и надзоре в области образования и муниципальном контроле будет предполагать более 11 форм контроля, но лишь после своего вступления в силу. Сейчас только статья 294 закона определяет форму осуществления контроля, которой на данный момент является проверка. В ней установлены основания проведения плановых и неплановых проверок, перечень которых закрыт законом.

Срок проведения проверок со стороны органов государственного контроля в образовании ограничен и не может быть более 20 рабочих дней, но при наличии филиалов в других субъектах РФ продлевается до 60 дней. В отношении малых предпринимателей и малого бизнеса действует ограничение по часам. Из вышесказанного можно заключить, что на данный момент правила и нормы проведения проверок органами государственного контроля и надзора в области образования, а также осуществление лицензионного контроля в учебных учреждениях регламентируются 294 статьей федерального законодательства.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования проводится посредством проверок, которые представлены на рисунке 1.

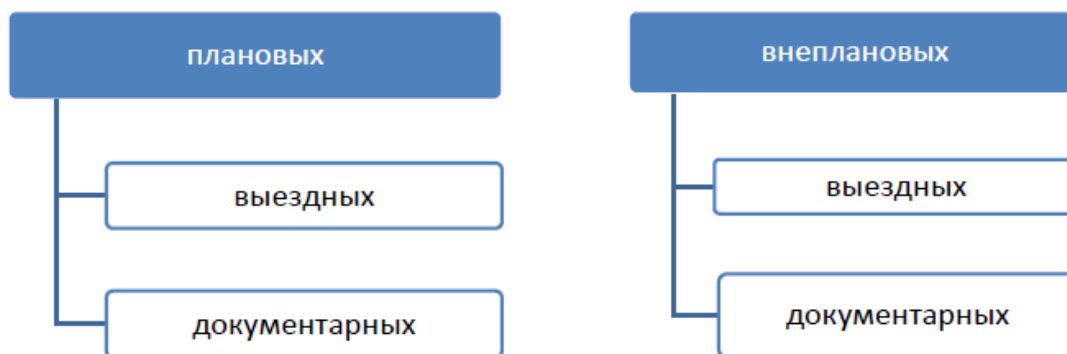


Рисунок 1 - Государственный контроль (надзор) в сфере образования посредством проверок [18, с. 355]

Плановой является проверка, включенная в ежегодный план проведения плановых проверок (далее - план проверок), разрабатываемый Минобрнауки РФ в соответствии с переданными ему полномочиями.

Плановые проверки проводятся в соответствии с ежегодным Планом проведения плановых проверок юридических лиц, который утверждается руководителем Рособрнадзора.

Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

- государственной регистрации юридического лица;
- окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- истечение одного года со дня принятия решения о предоставлении лицензии или переоформлении лицензии;

Мероприятие по надзору может проводиться в форме выездной или документальной проверки. О проведении плановой проверки организации, осуществляющие образовательную деятельность, уведомляются не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии приказа руководителя Рособрнадзора о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Внеплановой является проверка, не включенная в план проверок, утвержденный распоряжением Минобрнауки РФ. Внеплановые проверки проводятся по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 93) [4], Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 10) и Федеральным законом от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ст.19).

Внеплановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки.

О проведении внеплановой выездной проверки организации, осуществляющие образовательную деятельность, уведомляются Рособрнадзором не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом.

Основанием для проведения внеплановой проверки является решение руководителя Минобрнауки РФ.

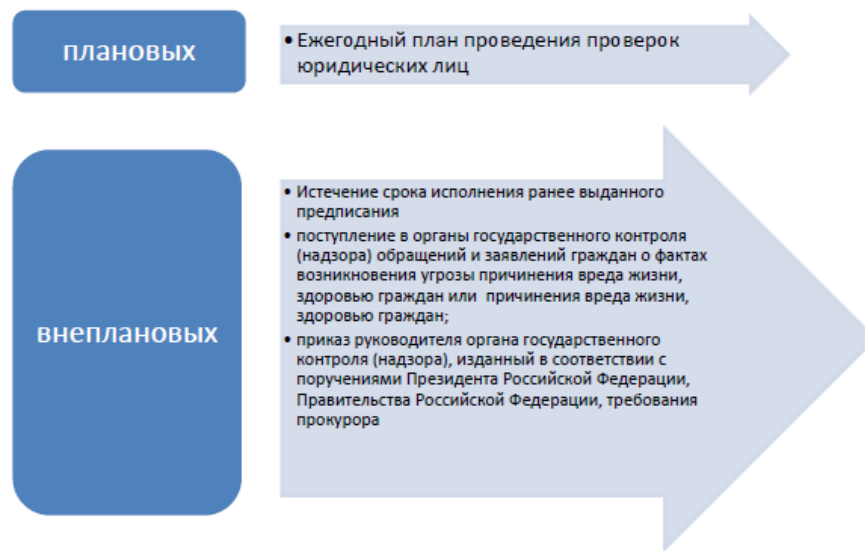


Рисунок 2 - Основания для проведения проверок

Проверки проводятся на основании распоряжения Минобрнауки РФ в документарной и (или) выездной форме.

Документарные проверки проводятся по месту нахождения Минобрнауки РФ.

Выездные проверки проводятся по месту нахождения организации и (или) по месту фактического осуществления их деятельности. Выездная проверка проводится

в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

- удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в документах организации, имеющихс в распоряжении Минобрнауки РФ;
- оценить соответствие деятельности организации обязательным требованиям без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Перечень документов, подлежащих изучению в ходе проверки организаций, осуществляющих образовательную деятельность:

- 1) Устав образовательной организации;
- 2) Лицензия на право осуществления образовательной деятельности;
- 3) Разработанная и утвержденная образовательная программа (включая календарный учебный график, учебный план, расписание учебных занятий и звонков, рабочие программы по предметам, классные журналы);
- 3) Программа развития;
- 4) Документы, подтверждающие разработку и утверждение образовательных программ;
- 5) Документы по проведению промежуточной и итоговой аттестации (протоколы педагогических советов);
- 6) Результаты освоения образовательных программ;
- 7) Книга регистрации выданных документов об образовании;
- 8) Официальный сайт образовательной организации;
- 9) Документы, регламентирующие организацию и осуществление образовательной деятельности (локальные акты, регламентирующие правила приема обучающихся, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, режим занятий обучающихся);
- 10) Договоры об оказании платных образовательных услуг;
- 11) Локальные акты, регламентирующие деятельность организации, осуществляющей образовательную деятельность, по вопросу, подлежащему проверке (локальный акт, регламентирующий оказание платных образовательных услуг; локальный акт, регламентирующий основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг (при его наличии) и т.д.);

12) Расписание платных образовательных услуг на учебный год;

13) Документы, регулирующие отношения между родителями (законными представителями) обучающихся и образовательной организацией;

14) Документы, подтверждающие соблюдение порядка приема обучающихся в образовательную организацию [19, с. 184].

Государственный контроль в образовании осуществляется посредством организации и проведения проверок качества образования, и принятия по их результатам мер, предусмотренных данной статьей. Таким образом, контроль качества образования – это именно оценка соответствия содержания качества подготовки обучающихся требованиям конкретного стандарта, то есть ФГОСа.

Напомним, что еще недавно, до января 2015 года, под контролем качества образования понималась оценка соответствия образовательной деятельности организации требованиям стандарта. То есть необходимый федеральный государственный контроль качества в сфере образования проводился на основе федерального государственного стандарта.

В данном стандарте были установлены требования к условиям организации деятельности по данной программе, установлены требования к структуре образовательной программы, и установлены требования к результатам. Задачей государственного контроля и надзора в сфере образования было соотнести соблюдение этих требований в проверяемой организации и в ее образовательной деятельности. То есть в рамках контроля качества проверялось соблюдение требований и к структуре, и к условиям, и к результатам.

Сейчас же новое измененное понимание приводит к тому, что в ходе федерального государственного контроля качества в сфере образования оценка проводится в соответствии с содержанием и качеством. Проверяется содержание на соответствие стандарту, и качество, то есть требования к результатам.

Таким образом, в рамках федерального государственного контроля качества образования в данный момент контролирующие органы больше не имеют права проверять соблюдение требований к структуре программы и требований к условиям. Это очень значимое изменение стоит учитывать руководителям, если в их

образовательной организации планируется проверка.

Государственный надзор и контроль качества в сфере образования и аккредитация образовательных программ. Кроме того, стоит обратить внимание еще и на тот факт, что такая новая суть контроля качества сейчас стала очень тесно перекликаться с целью аккредитационной экспертизы.

То есть статья 92 закона об образовании говорит о том, что цель аккредитационной экспертизы – это тоже оценка соответствия содержания качества подготовки обучающихся требованиям федерального государственного образовательного стандарта [4].

Для государственного контроля и надзора качества в сфере образования это тоже теперь стало основным. И это не случайно, а очень важно в целях приближения контроля качества к государственной аккредитации.

Аккредитация проходит один раз в 12 лет при общей программе, или раз в 6 лет при основных профессиональных программах. В итоге между ними как раз осуществляется федеральный государственный контроль качества образования, поддерживая это соответствие содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам.

Здесь стоит подчеркнуть этот немаловажный нюанс - федеральный государственный контроль и надзор качества в сфере образования проводится только по тем программам, которые имеют государственную аккредитацию. То есть контроль качества не проводится по не аккредитованным программам. Например, дошкольное образование и реализация программ дошкольного образования имеют установленные стандарты, но так как они не аккредитуются, в отношении них федеральный государственный контроль качества не проводится.

Не проводится федеральный государственный контроль качества образования и в отношении программ дополнительного образования, а так же в отношении программ профессионального обучения. Это очень существенное положение для руководителя образовательной организации.

Когда в учебном заведении планируется тот или иной вид контроля, уже приходят копии документов о проведении контроля, стоит обращать внимание, в



отношении каких программ федеральный государственный контроль и надзор качества в сфере образования не имеет полномочий.

Таким образом, при организации надзора и контроля в сфере образования проверяющие должны руководствоваться и Федеральным законом № 294-ФЗ, и Федеральным законом № 273-ФЗ.

## **2.2. Органы государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования: виды, полномочия**

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [4], Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 № 594; Административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 6 июля 2016 г. № 822; Административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 1230 Рособрнадзор осуществляет:

- 1) Федеральный государственный надзор в сфере образования;
- 2) Федеральный государственный контроль качества образования;
- 3) Лицензионный контроль за образовательной деятельностью;
- 4) Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от используемой в образовательном процессе информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Вопросы государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования курируется соответствующим

Управлением Рособнадзора.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособнадзор) образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с Указом, Рособнадзору переданы функции по контролю и надзору упраздненного Министерства образования Российской Федерации и функции по контролю и надзору в сфере науки упраздненного Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

Рособнадзор находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России).

Рособнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки [40].

Приказом Рособнадзора от 30.12.2015 № 2447 «Об утверждении структуры Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» утверждена следующая структура Рособнадзора:

- 1) Руководство Рособнадзора;
- 2) Помощник руководителя Рособнадзора;
- 3) Советник руководителя Рособнадзора;
- 4) Правовое управление;
- 5) Управление организации бюджетного процесса и проведения закупок;
- 6) Административное управление;
- 7) Управление оценки качества общего образования;
- 8) Управление надзора и контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 9) Управление надзора и контроля за организациями, осуществляющими образовательную деятельность;
- 10) Управление государственных услуг;
- 11) Отдел режимно-секретной работы.

Функцию государственного контроля (надзора) в сфере образования осуществляет Управление надзора и контроля за организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

Федеральные государственные учреждения, находящиеся в ведении Рособнадзора, не выполняют функции по осуществлению государственного контроля (надзора).

В Минобрнауки Самарской области действует Департамент по надзору и контролю в сфере образования и информационной безопасности.

Предметы ведения департамента:

1) государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Самарской области;

2) лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Самарской области;

3) государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Самарской области;

4) подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации;

5) обеспечение информационной безопасности информационной системы «Автоматизированная система управления региональной системой образования»;

6) обеспечение защиты информационных систем обработки персональных данных в министерстве.

Адрес Департамента: г. Самара, ул. Молодогвардейская, 60.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 21.01.2016 № ОГ-П8-222 и на основании приказов Рособнадзора о проведении внеплановых проверок образовательных организаций высшего образования в 2016 году была продолжена работа по проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций высшего образования и филиалов, выполнивших по итогам мониторинга эффективности образовательных организаций высшего

образования 2015 года менее 4 показателей или не представивших информацию для проведения мониторинга эффективности.

В ходе проверок практически во всех образовательных организациях, признанных неэффективными по результатам мониторинга, или не участвовавших в мониторинге, были выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в сфере образования, лицензионных требований и требований к содержанию и качеству подготовки выпускников.

Информация о проведённых контрольно-надзорных мероприятиях и принятых по их результатам мерах ежеквартально направлялась в Минобрнауки России для подготовки доклада в Правительство Российской Федерации.

Всего в 2016 году проведено 639 проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования (338 документарных проверок и 301 выездная проверка), из них 500 внеплановых проверок в отношении 414 образовательных организаций.

В 2015 году проведено 1116 проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования (528 документарных проверок и 588 выездных проверок), из них 711 внеплановых проверки в отношении 549 образовательных организаций.

Ниже приведен рисунок 1, отражающий количество проведённых проверок в отношении образовательных организаций в 2016 году и в 2015 году.

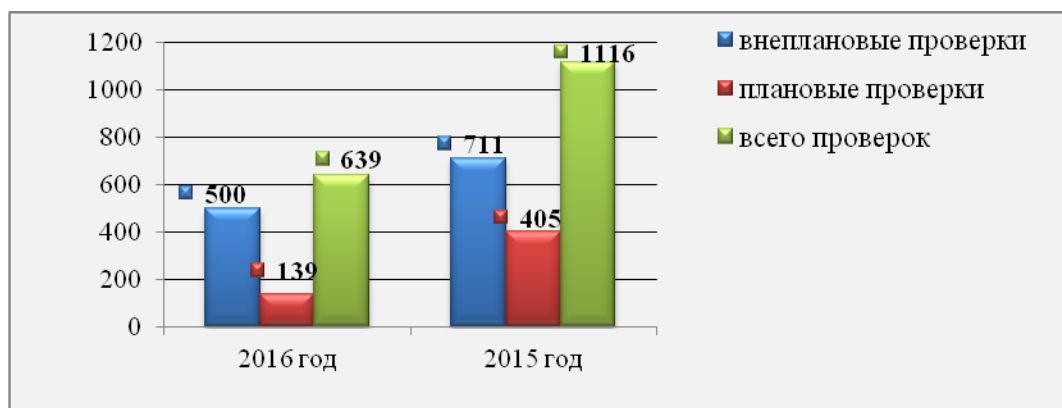


Рисунок 1 - Количество проведённых проверок в отношении образовательных организаций в 2016 году и в 2015 году [9]

В 2016 году Рособрназором в связи с выявленными несоответствиями

содержания и качества образования по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам изданы соответствующие распорядительные акты:

– о приостановлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей и направлений подготовки – 134;

– о лишении государственной аккредитации образовательной деятельности полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей и направлений подготовки – 163 (в том числе по проверкам 2015 года).

В связи с устранением выявленных несоответствий содержания и качества образования издано 84 (в том числе по проверкам 2015 года) распорядительных акта Рособнадзора о возобновлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей и направлений подготовки.

В целях обеспечения открытости и объективности принимаемых решений в 2016 году проведено 23 заседания Аккредитационной комиссии Рособнадзора, на которых рассматривались вопросы, связанные с государственной аккредитацией образовательной деятельности, приостановлением действия государственной аккредитации, возобновлением действия государственной аккредитации, лишением государственной аккредитации.

По результатам проведённых контрольно-надзорных мероприятий на официальном сайте Рособнадзора размещено письмо в адрес руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, о мерах, применяемых Рособнадзором по результатам проведения мероприятий по контролю качества образования в части распространения ограничительных мер, принятых в отношении образовательной организации, на все структурные подразделения такой организации, в которых осуществляется образовательная деятельность по соответствующим уровням образования, укрупнённым группам

профессий, специальностям и направлениям подготовки, в том числе и на филиалы организации.

В 2015 году было приостановлено действие свидетельств о государственной аккредитации 247 организаций; 31 образовательная организация (филиал) в связи с неустранением выявленных несоответствий были лишены государственной аккредитации.

Ниже приведен рисунок 2, отражающий государственный надзор за соблюдением законодательства об образовании и государственный контроль качества образования в отношении образовательных организаций в 2016 году и в 2015 году.

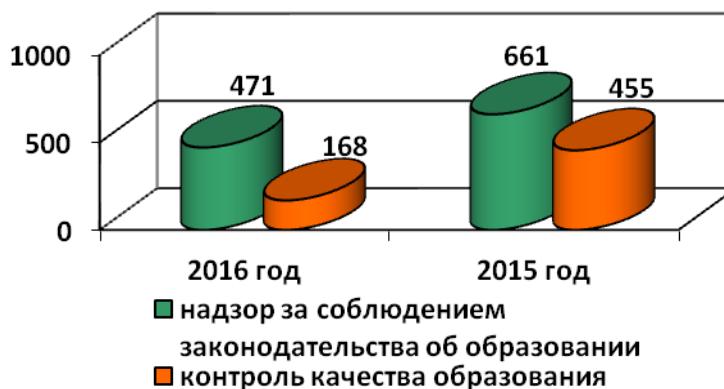


Рисунок 2 - Государственный надзор за соблюдением законодательства об образовании и государственный контроль качества образования в отношении образовательных организаций в 2016 году и в 2015 году [9]

По результатам проведённых в 2016 году проверок образовательных организаций в части федерального государственного надзора в сфере образования выдано 436 предписаний (в первом полугодии – 189, во втором полугодии – 247). В 2015 году выдано 576 предписаний (в первом полугодии – 181, во втором полугодии – 395).

С учётом результатов проведённых проверок, выданных предписаний, а также тяжести выявленных нарушений, готовились предложения в Министерство образования и науки Российской Федерации по снижению премий руководителям и

коллективам образовательных организаций, находящихся в ведении Минобрнауки России, а также к заседаниям комиссии Минобрнауки России по аттестации руководителей образовательных организаций высшего образования.

По результатам рассмотрения отчётов образовательных организаций, представленных во исполнение выданных Рособрнадзором предписаний, в отношении 161 организации проведены внеплановые выездные проверки исполнения ранее выданных предписаний (в 2015 году – в 147), запрещён приём в 139 организаций/филиалы.

В 2016 году в отношении юридических и должностных лиц возбуждено 183 дела об административных правонарушениях (в первом полугодии – 96, во втором полугодии – 87). В 2015 году возбуждено 508 дел.

По итогам рассмотрения дел об административных правонарушениях постановлениями судебных органов юридические и должностные лица, признанные виновными, подвергнуты наказаниям в виде административных штрафов на общую сумму в размере 2921 тыс. руб. 13 организациям объявлено устное замечание (в 2015 году – 5550 тыс. руб., 34 организациям объявлено устное замечание) [9].

В связи с выявленными несоответствиями качества образования федеральным государственным образовательным стандартам приостановлено действие 134 свидетельств о государственной аккредитации, 163 образовательных организаций (филиалов) в связи с неустранением выявленных несоответствий лишены государственной аккредитации.

Ниже приведен рисунок 3, отражающий количество выданных предписаний и количество возбуждённых дел об административных правонарушениях по результатам проверок объектов в 2016 году и в 2015 году.

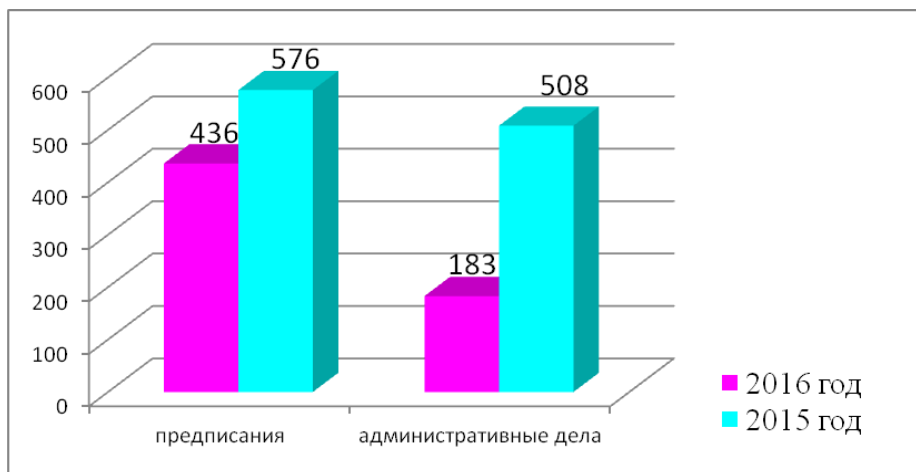


Рисунок 3 - Количество выданных предписаний и количество возбуждённых дел об административных правонарушениях по результатам проверок объектов в 2016 году и в 2015 году [9]

Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора) в сфере образования, в том числе в динамике, представлены в Приложении 1.

Увеличение показателей по пунктам 7 и 8 связано с соотношением количества плановых проверок к количеству внеплановых проверок. В 2016 году количество плановых проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования составило 139 проверок (в 2015 году – 595 проверок).

Снижение показателя по пункту 12 связано с общим снижением как плановых, так и внеплановых проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования (с 1116 в 2015 году до 639 в 2016 году) и, соответственно, со снижением количества протоколов об административных правонарушениях, составленных по результатам проведённых проверок.

Увеличение показателя по пункту 13 связано с увеличением количества постановлений судов о прекращении производства по делу, которые были успешно оспорены Рособрнадзором, а также с увеличением по сравнению с 2015 годом количества постановлений судебных органов о назначении административного наказания, не поступивших в Рособрнадзор в установленном порядке, но полученных из судов по запросам Рособрнадзора.

Увеличение показателя по пункту 17 связано с увеличением количества нарушений, выявленных по результатам проведённого в 2016 году контроля



исполнения образовательными организациями выданных Рособрнадзором предписаний и, соответственно, увеличением количества предписаний, выданных повторно (в 2015 году образовательным организациям было выдано 103 повторных предписания, в 2016 году – 136).

Значение показателя по пункту 18 определить не представляется возможным, так как суммы взысканных административных штрафов поступают на общий счёт от уплаченных (взысканных) административных штрафов по контрольно-надзорным мероприятиям.

Осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования в отношении образовательных организаций в 2016 году характеризовалось следующими количественными показателями:

1) число зарегистрированных на территории Российской Федерации юридических лиц, которые могут выступать объектами контроля со стороны Рособрнадзора – 2272;

2) планом проведения Рособрнадзором плановых проверок юридических лиц на 2016 год было запланировано проведение контрольных мероприятий в части федерального государственного надзора в сфере образования и федерального государственного контроля качества образования в отношении 90 образовательных организаций.

В соответствии с Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, в связи с ликвидацией, прекращением действия лицензий образовательных организаций, не проводились проверки, предусмотренные планом, в отношении 11 организаций;

3) издано приказов о проведении проверок – 491;

4) по результатам проведённых проверок подготовлен 471 акт;

5) на основании поступивших в Рособрнадзор обращений граждан, поручений Правительства Российской Федерации в 2016 году проведено внеплановых проверок

в отношении 500 образовательных организаций (филиалов).

В План проведения плановых проверок на 2017 год включено 72 образовательные организации (филиала).

Всего в 2016 году аттестовано в качестве 138 граждан. К проведению мероприятий по федеральному государственному надзору в сфере образования и федеральному государственному контролю качества образования было привлечено 534 эксперта.

### **2.3. Проблемные аспекты государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования**

Наиболее распространенными нарушениями, выявленными в результате проверок, проведенных в 2016 году, являлись следующие нарушения:

1) Федерального закона об образовании:

- расписание занятий не предусматривает перерыв достаточной продолжительности для питания обучающихся;

- образовательная организация не предоставляет безвозмездно медицинской организации помещение, соответствующее условиям и требованиям для оказания первичной медико-санитарной помощи обучающимся;

- организация не создала условий для систематического повышения профессионального уровня преподавателей;

- организация не создала условий для проведения аттестации педагогических работников на соответствие занимаемой должности в порядке, установленном законодательством об образовании;

- организация не направляет педагогических работников для прохождения предварительных при поступлении на работу и периодических медицинских осмотров в соответствии с трудовым законодательством;

- организация не создала условий для прохождения педагогическими работниками в установленном [законодательством](#) Российской Федерации [порядке](#) обучения и проверки знаний и навыков в области охраны труда;

а также статьи 56 указанного Федерального закона:

- не во всех договорах о целевом обучении определены меры социальной поддержки, предоставляемые гражданам в период обучения;
- в ряде договоров о целевом обучении отсутствуют обязательства по трудоустройству в соответствии с полученной квалификацией, обязательства по организации учебной, производственной и преддипломной практик;
- в рамках целевой квоты принимаются на обучение по образовательным программам высшего образования граждане, заключившие договоры о целевом обучении, в отсутствие договоров о целевом приёме;
- допущено заключение договоров о целевом обучении с организациями, не предусмотренными Федеральным законом об образовании, и без определения такими организациями списка граждан, изъявивших желание участвовать в целевом приёме;

2) Порядка заключения и расторжения договора о целевом приёме и договора о целевом обучении, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 27.11.2013 № 1076:

- договоры о целевом приёме заключались с хозяйственными обществами, в уставном капитале которых не присутствует доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;
- образовательные организации в течение 10 календарных дней со дня получения предложения в письменной форме о заключении договора о целевом приёме в письменной форме не сообщают органу или организации о своём согласии на заключение договора о целевом приёме;
- проект договора о целевом приёме направляется в образовательную организацию без списка граждан, изъявивших желание участвовать в целевом приёме;
- в образовательных организациях договоры о целевом обучении в 2016 году заключены после начала целевого приёма, либо не имеют даты и/или номера регистрации документа;
- несовершеннолетние граждане заключали договор о целевом обучении без

письменного согласия родителей (законных представителей);

3) Правил оказания платных образовательных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2013 № 706:

- в договорах на оказание платных образовательных услуг не указываются: полная стоимость образовательных услуг; вид и уровень образовательной программы; вид документа, выдаваемого обучающемуся после успешного освоения им части образовательной программы; права заказчика и обучающегося;

- локальный акт образовательной организации предусматривает оплату: повторной процедуры защиты дипломного проекта; повторного прохождения итоговой государственной аттестации; оплату за пересдачу экзаменов и зачётов;

- локальный акт образовательной организации допускает увеличение стоимости платных образовательных услуг после заключения договора на величину, превышающую уровень инфляции, предусмотренный основными характеристиками федерального бюджета на плановый период;

- в договорах об оказании платных образовательных услуг предусмотрено право исполнителя на изменение стоимости обучения по иным факторам, кроме увеличения стоимости указанных услуг с учётом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

4) Положения о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утверждённого приказом Минобрнауки России от 30.03.2015 № 293:

- организацией не определены порядок формирования и регламент деятельности аттестационных комиссий;

5) Положения о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утверждённого приказом Минобрнауки России от 23.07.2015 № 749:

- заключению трудового договора на замещение должности педагогического работника в организации, а также переводу на такую должность не предшествует

избрание по конкурсу на замещение соответствующей должности;

- на официальном сайте организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сайт организации) информация об объявлении конкурса с перечнем вакантных должностей педагогических работников размещается менее чем за два месяца до даты его проведения;

- руководитель организации (уполномоченное им лицо) на сайте организации не объявляет фамилии и должности педагогических работников, у которых в следующем учебном году истекает срок трудового договора, не позднее двух месяцев до окончания текущего учебного года;

- объявление о проведении конкурса на сайте организации не содержит сведения о квалификационных требованиях по должностям педагогических работников, о месте (адресе) приёма заявлений для участия в конкурсе, месте проведения конкурса и дате его проведения;

- к конкурсу допускались претенденты, не представившие все установленные документы, а также претенденты, представившие документы, не соответствующие требованиям, предъявляемым к соответствующей должности;

- организацией не определены регламент деятельности коллегиального органа образовательной организации и процедура избрания по конкурсу на должности педагогических работников;

б) Порядка проведения конкурса на замещение должностей научных работников, утверждённого приказом Минобрнауки России от 02.09.2016 № 937:

- положение о конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение должностей научных работников, её состав и порядок работы не размещены на сайте организации;

- в состав конкурсной комиссии организации не включены ведущие ученые, приглашенные из других организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность сходного профиля;

7) Порядка приёма на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденного приказом Минобрнауки России от 14.10.2015 № 1147:

- на официальном сайте образовательной организации и информационном стенде не размещена обязательная информация или представлена не в полном объеме;

- приёмной комиссией образовательной организации не обеспечено функционирование официального сайта для ответов на обращения, связанные с приёмом на обучение;

- правилами приёма в организацию не определены: сроки начала и завершения приёма документов по заочной форме обучения; срок завершения проводимых самостоятельно вступительных испытаний; срок зачисления на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг; перечень учитываемых индивидуальных достижений поступающих и порядок их учёта;

- в программах вступительных испытаний, проводимых организацией самостоятельно, не установлены шкала оценивания и минимальное количество баллов для каждого вступительного испытания;

- в организации не созданы материально-технические условия, обеспечивающие возможность беспрепятственного доступа поступающих с ограниченными возможностями здоровья в аудитории, туалетные и другие помещения, а также их пребывания в указанных помещениях (в том числе отсутствуют пандусы, подъёмники, поручни, расширенные дверные проёмы);

- правилами приёма на обучение в образовательную организацию установлены преимущественные права на зачисление, не предусмотренные порядком приёма;

8) Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утверждённого приказом Минобрнауки России от 19.12.2013 № 1367:

- в учебных планах не предусмотрено формирование обязательных компетенций;

- имеются несоответствия в указании формируемых компетенций в рабочих программах дисциплин и учебном плане по основной образовательной программе;

- в рабочих программах учебных дисциплин отсутствуют: перечень учебно-

методического обеспечения для самостоятельной работы обучающихся по дисциплине (модулю); перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», необходимых для освоения дисциплины (модуля); перечень информационных технологий, используемых при осуществлении образовательного процесса по дисциплине (модулю), включая перечень программного обеспечения и информационных справочных систем (при необходимости);

- в программе учебной практики основной образовательной программы отсутствуют: указание объёма практик в зачётных единицах; перечень планируемых результатов обучения при прохождении практики, соотнесенных с планируемыми результатами освоения образовательной программы, фонды оценочных средств для проведения промежуточной аттестации обучающихся по практике; перечень информационных технологий, используемых при проведении практики, включая перечень программного обеспечения и информационных справочных систем;

- организацией не установлен срок начала учебного года по заочной форме обучения;

- информация об основной образовательной программе не размещена организацией на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- отсутствует локальный акт организации, устанавливающий порядок обеспечения возможности освоения факультативных (необязательных для изучения при освоении образовательной программы) и элективных (избираемых в обязательном порядке) дисциплин (модулей);

- отсутствуют индивидуальные учебные планы для обучающихся, осваивающих образовательную программу по ускоренному обучению;

- фонды оценочных средств для проведения промежуточной аттестации обучающихся, входящие в рабочие программы дисциплин, а также программы практики не включают в себя методические материалы, определяющие процедуры оценивания знаний, умений, навыков и (или) опыта деятельности, характеризующих этапы формирования компетенций;

- отсутствует локальный нормативный акт, устанавливающий минимальный

объём контактной работы обучающихся с преподавателем, а также максимальный объём занятий лекционного и семинарского типов при организации образовательного процесса по реализуемым образовательным программам;

В 2016 году с учётом предложений Рособрнадзора по внесению дополнений в показатели мониторинга издан приказ Минобрнауки России от 09.11.2016 № 1399 «О внесении изменений в показатели мониторинга системы образования, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 января 2014 г. № 14» (зарегистрирован Минюстом России 30.11.2016, регистрационный № 44498).

В 2017 году будет продолжена работа по совершенствованию модели мониторинга системы образования в части компетенции Рособрнадзора, что позволит проводить мониторинг официальных сайтов образовательных организаций на постоянной основе, снизить нагрузку на проверяемые субъекты в части применения подхода предварительного контроля (надзора) и на основе его результатов – проведения мероприятий по профилактике нарушений, а также обеспечит открытость как проверяемых субъектов, так и результатов мониторинга в открытом доступе на официальном сайте Рособрнадзора.

Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности и обеспечение её эффективности требует соответствующего изменения в подходе к качеству подготовки экспертов, привлекаемых Рособрнадзором к проведению мероприятий по контролю, и являющихся в своём абсолютном большинстве сотрудниками образовательных организаций. В 2016 году Рособрнадзором разработаны и зарегистрированы Минюстом России приказы «Об утверждении формы заявления об аттестации эксперта, привлекаемого к проведению мероприятий по контролю», «Об утверждении критериев аттестации экспертов, привлекаемых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки к проведению мероприятий по контролю».

Вместе с тем до настоящего времени отсутствуют нормативные документы, регламентирующие оценку недостоверности или необъективности результатов деятельности эксперта, что исключает возможность принятия Рособрнадзором



решения о прекращении действия аттестации эксперта.

Подготовлены и направлены предложения в Минобрнауки России по внесению изменений в Правила аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № ДМ-П13-8410 Рособrnадзором подготовлены и направлены в Минэкономразвития России предложения об исключении функции по государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, из полномочий Рособrnадзора как избыточной и дублирующей.

В целях повышения результативности и эффективности деятельности Рособrnадзора в 2017 году необходимо продолжить работу по дальнейшему совершенствованию нормативно-правового регулирования осуществления государственных функций по контролю (надзору) в сфере образования и, прежде всего, в части внесения изменений и дополнений в Федеральный закон о защите прав юридических лиц и Федеральный закон об образовании.

1. По результатам мероприятий по контролю соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, требований, установленных статьёй 56 Федерального закона об образовании, при проведении целевого приёма на обучение, подготовить предложения по внесению изменений в указанную статью Федерального закона об образовании;

2. В целях усиления роли общественного контроля и установления дополнительных препятствий для возможного противоправного поведения должностных лиц контролирующего органа подготовить предложения по внесению дополнений в Федеральный закон о защите прав юридических лиц в части привлечения к контрольно-надзорным мероприятиям, проводимым органами,

осуществляющими контроль (надзор) в сфере образования, представителей общественных организаций;

3. В целях предотвращения противодействия должностных лиц образовательных организаций государственному органу по контролю (надзору) при осуществлении этим органом мероприятий по контролю (надзору) подготовить предложения по дополнению Кодекса об административных правонарушениях статьёй, предусматривающей возможность приостановления деятельности образовательной организации за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, а также воспрепятствованию деятельности такого лица, повлекшие невозможность проведения или завершения проверки, а также ужесточить ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление надзора (контроля) в сфере образования, вплоть до дисквалификации должностного лица;

4. В целях повышения качества проводимых Рособрнадзором мероприятий по контролю (надзору) подготовить предложения по внесению изменений в Правила аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636, в части установления процедуры прекращения деятельности экспертов, привлекаемых к мероприятиям по контролю (надзору), в случае недобросовестного проведения экспертизы;

5. Продолжить работу по утверждению и внедрению Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению государственного государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

## **Заключение**

Подводя итоги, отметим, что поставленные перед написанием работы цели и задачи были выполнены в полном объеме.

В первой главе рассмотрено формирование правовых основ государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации.

Во второй главе изучено государственное регулирование контроля (надзора) в сфере образования в Российской Федерации.

Деятельность по государственному контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере образования регулируется Административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственного надзора в области образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 02.05.2012 № 367 (зарегистрирован Минюстом России 04.07.2012, регистрационный № 24798)

Вопросы государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования курируется соответствующим Управлением Рособрнадзора. Рособрнадзор находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России).

Всего в 2016 году проведено 639 проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования (338 документарных проверок и 301 выездная проверка), из них 500 внеплановых проверок в отношении 414 образовательных организаций.

В 2015 году проведено 1116 проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования (528 документарных проверок и 588 выездных проверок), из них 711 внеплановых проверки в отношении 549 образовательных организаций.

В 2016 году Рособрнадзором в связи с выявленными несоответствиями содержания и качества образования по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам изданы соответствующие распорядительные акты:

– о приостановлении действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей и направлений подготовки – 134;

– о лишении государственной аккредитации образовательной деятельности полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупнённых групп профессий, специальностей и направлений подготовки – 163 (в том числе по проверкам 2015 года).

В 2015 году было приостановлено действие свидетельств о государственной аккредитации 247 организаций; 31 образовательная организация (филиал) в связи с неустранением выявленных несоответствий были лишены государственной аккредитации.

По результатам проведённых в 2016 году проверок образовательных организаций в части федерального государственного надзора в сфере образования выдано 436 предписаний (в первом полугодии – 189, во втором полугодии – 247). В 2015 году выдано 576 предписаний (в первом полугодии – 181, во втором полугодии – 395).

А также выявлены проблемные аспекты государственного регулирования по контролю и надзору в сфере образования.

Наиболее распространёнными нарушениями, выявленными в результате проверок, проведённых в 2016 году, являлись следующие нарушения:

1) Федерального закона об образовании:

2) Порядка заключения и расторжения договора о целевом приёме и договора о целевом обучении, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 27.11.2013 № 1076:

3) Правил оказания платных образовательных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2013 № 706:

4) Положения о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утверждённого приказом Минобрнауки России от 30.03.2015 № 293;

5) Положения о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утверждённого приказом Минобрнауки России от 23.07.2015 № 749;

6) Порядка проведения конкурса на замещение должностей научных работников, утверждённого приказом Минобрнауки России от 02.09.2016 № 937;

7) Порядка приёма на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденного приказом Минобрнауки России от 14.10.2015 № 1147;

8) Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утверждённого приказом Минобрнауки России от 19.12.2013 № 1367.

В целях повышения результативности и эффективности деятельности Рособнадзора в 2017 году необходимо продолжить работу по дальнейшему совершенствованию нормативно-правового регулирования осуществления государственных функций по контролю (надзору) в сфере образования и, прежде всего, в части внесения изменений и дополнений в Федеральный закон о защите прав юридических лиц и Федеральный закон об образовании.

1. По результатам мероприятий по контролю соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, требований, установленных статьёй 56 Федерального закона об образовании, при проведении целевого приёма на обучение, подготовить предложения по внесению изменений в указанную статью Федерального закона об образовании;

2. В целях усиления роли общественного контроля и установления дополнительных препятствий для возможного противоправного поведения должностных лиц контролирующего органа подготовить предложения по внесению дополнений в Федеральный закон о защите прав юридических лиц в части привлечения к контрольно-надзорным мероприятиям, проводимым органами,

осуществляющими контроль (надзор) в сфере образования, представителей общественных организаций;

3. В целях предотвращения противодействия должностных лиц образовательных организаций государственному органу по контролю (надзору) при осуществлении этим органом мероприятий по контролю (надзору) подготовить предложения по дополнению Кодекса об административных правонарушениях статьёй, предусматривающей возможность приостановления деятельности образовательной организации за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, а также воспрепятствованию деятельности такого лица, повлекшие невозможность проведения или завершения проверки, а также ужесточить ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление надзора (контроля) в сфере образования, вплоть до дисквалификации должностного лица;

4. В целях повышения качества проводимых Рособрнадзором мероприятий по контролю (надзору) подготовить предложения по внесению изменений в Правила аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636, в части установления процедуры прекращения деятельности экспертов, привлекаемых к мероприятиям по контролю (надзору), в случае недобросовестного проведения экспертизы;

5. Продолжить работу по утверждению и внедрению Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению государственного государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Известие. – 1993. – 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 № 51-ФЗ от 30.11.1994 г.: (ред. от 07.02.2017) и Часть 2 №14-ФЗ от 26.01.1996 г. (ред. от 07.02.2017) // СПС «Консультант Плюс».
3. Бюджетный кодекс (БК РФ) N 145-ФЗ от 31.07.1998: (ред. от 28.03.2017) // СПС «Консультант Плюс».
4. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017) // СПС «Консультант плюс».
5. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 30.12.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «Консультант плюс».
6. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 19.12.2016) // СПС «Консультант плюс».
7. Закон Самарской области от 22.12.2014 N 133-ГД «Об образовании в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 09.12.2014)
8. Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 (ред. от 27.11.2014) «О лицензировании образовательной деятельности» // СПС «Консультант плюс».
9. Доклад Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебное пособие.- М.: Юрид. лит., 2015. - 400 с.
11. Волегова Ю.С. Нормативно-правовое регулирование образовательной деятельности в России на современном этапе // Молодой ученый. - 2015. - №23. - С. 735-739.
12. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: ТК Велби, 2016. – 560 с.

13. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник.- Новосибирск: Наука, 2015. – 407 с.
14. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: ГроссМедиа, 2014. – 255 с.
15. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для студентов вузов. – СПб.: Питер, 2014. - 611 с.
16. Иванов В.В. Муниципальное управление: справочное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2016. - 717 с.
17. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие. – Ростов н/Д.: МарТ, 2014. – 382 с.
18. Кайль Я.Я. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие для студентов всех форм обучения. – Ростов н/Д. - Волгоград: Издательство ВолГУ, 2015. - 362 с.
19. Кузнецов В.В., Ваховский В.В., Чебурашкина И.С. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. – Ульяновск, 2014. – 192 с.
20. Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю., Слесарев С. А., Вахрушева Ю. Н. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный).
21. Митин А.Н. Системные основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. - Екатеринбург: УрГЮА, 2016. - 274 с.
22. Моисеев А.Д. Муниципальное управление: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. - 159 с.
23. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 687 с.
24. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие. - М.: Кнорус, 2015. – 216 с.
25. Наумов С.Ю., Осипова И.Н., Подсумкова А.А. Система государственного управления: учебное пособие. - М.: изд-во «Форум», 2015. - 304 с.
26. Наумов С.Ю. Теория государственного и муниципального управления. – М.:



ФОРУМ, 2014. - 319 с.

27. Никандров В.Г. Ведомственный контроль в отношении общеобразовательных организаций // Журнал руководителя управления образованием №1 (52). - 2016. – С. 1-7.
28. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2016. - 320 с.
29. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Государственное и муниципальное управление». - М.: Проспект, 2015. – 464 с.
30. Одинцов А.А. Государственное и муниципальное управление. – М.: Экзамен, 2015. – 145 с.
31. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие. – М.: Кнорус, 2016. - 493 с.
32. Пикулькин А.В. Система государственного управления [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / А.В. Пикулькин. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 639 с.
33. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. - СПб.: Питер, 2015. - 368 с.
34. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник для высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». – М.: МарТ, 2015. - 605 с.
35. Сапожникова А.А. и др. Государственное и муниципальное управление. Реализация реформ: Учебное пособие.- М.: КноРус, 2016. – 212 с.
36. Фирсова Л.В. Федеральный государственный надзор в области образования - модель, предмет и технология // Управление образованием: теория и практика. - № 4 (4). – 2015. – С. 7-20.
37. [Чиркин В.Е.](#) Система государственного и муниципального управления: учебник. - 5-е изд., пересмотр. - М.: ИНФРА-М, 2016. - 432 с.

38. Югова Н. Е. Законодательное регулирование отношений в области высшего образования. Проблемы реализации // Молодой ученый. - 2016. - №25. - С. 518-521.
39. Яновский В.В. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: Кнорус, 2015. – 200 с.
40. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.  
<http://obrnadzor.gov.ru/ru/> [дата обращения: 24.04.2017]
41. Департамент по надзору и контролю в сфере образования и информационной безопасности Самарской области  
[http://www.educat.samregion.ru/activity/nadzor\\_i\\_kontrol\\_v\\_sfere\\_obrazovaniya/](http://www.educat.samregion.ru/activity/nadzor_i_kontrol_v_sfere_obrazovaniya/)  
[дата обращения: 24.04.2017]

## Приложение 1

### Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора)

№п /п	Показатель	Первое полугодие 2016 года	Второе полугодие 2016 года	2016 год	2015 год	Отклонение 2016 года от 2015 года (более 10 процентов)
1	Выполнение плана проведения проверок (доля проведённых плановых проверок в процентах от общего количества запланированных проверок)	61,7	36,8	98,5	100	
2	Доля заявлений органов государственного контроля (надзора), направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах от общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений)	0,0	0,0	0,0	0,0	
3	Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах от общего числа проведённых проверок)	0,0	0,0	0,0	0,0	
4	Доля проверок, проведённых органами государственного контроля (надзора) с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора), осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах общего числа проведённых проверок)	0,0	0,0	0,0	0,0	
5	Доля юридических лиц, в отношении которых органами государственного контроля (надзора) были проведены проверки (в процентах от общего количества юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору))	9,8	8,4	18,2	23	
6	Среднее количество проверок, проведённых в отношении одного юридического лица	1,4	1,6	1,5	2	
7	Доля проведённых внеплановых проверок (в процентах от общего количества проведённых проверок)	37,4	40,8	78,2	63,6	+14,2

№п /п	Показатель	Первое полугодие 2016 года	Второе полугодие 2016 года	2016 год	2015 год	Отклонение 2016 года от 2015 года (более 10 процентов)
8	Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок)	26	51,2	77,2	37,8	+39,4
9	Доля внеплановых проверок, проведённых по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда (в процентах от общего количества проведённых внеплановых проверок)	0,0	0,0	0,0	0,0	
10	Доля внеплановых проверок, проведённых по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах от общего количества проведённых внеплановых проверок)	0,0	0,0	0,0	0,0	
11	Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведённых плановых и внеплановых проверок)	29,9	60,2	90,1	95,1	
12	Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах)	13,3	16,3	29,6	47,7	-18,1

№п /п	Показатель	Первое полугодие 2016 года	Второе полугодие 2016 года	2016 год	2015 год	Отклонение 2016 года от 2015 года (более 10 процентов)
	общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)					
13	Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях)	14	20	34	22,4	+11,6
14	Доля юридических лиц, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)	0,0	0,0	0,0	0,0	
15	Доля юридических лиц, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)	0,0	0,0	0,0	0,0	
16	Количество случаев причинения юридическими лицами вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц,	0,0	0,0	0,0	0,0	

№п/п	Показатель	Первое полугодие 2016 года	Второе полугодие 2016 года	2016 год	2015 год	Отклонение 2016 года от 2015 года (более 10 процентов)
	безопасности государства, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (по видам ущерба)					
17	Доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений)	7,2	17,2	24,4	6,9	+21,9
18	Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах)	-	-	0	391	-391
19	Средний размер наложенного административного штрафа в том числе на должностных лиц и юридических лиц	44	38,7	41,1	48,6	
20	Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (в процентах общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований)	0	0	0	0	