

# **ПРАВО**



***К.А. Полозова***

**Директор Ивановского филиала  
ЧОУ ВО «Институт управления»,  
кандидат исторических наук**



***М.А. Кострова***

**Аспирант  
ЧОУ ВО «Институт управления»**

## **Проблемы нормативно-правового регулирования осуществления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции контроля качества образования**

*В статье рассматриваются проблемы нормативно-правового регулирования государственной функции по осуществлению Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки федерального государственного контроля качества образования, а также реализации Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки действующих норм права; даются предложения по оптимизации реализации данной государственной функции.*

*Ключевые слова: Федеральный закон, высшее образование, Российская Федерация, Минобрнауки, Рособрназор, деятельность, функция, суд, вуз, контроль.*

Ещё до того как вступили в силу одних из самых ключевых за последние время для образовательных организаций высшего образования изменения, внесенные в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" [1] Федеральным законом от 31.12.2014 N 500-ФЗ [2], было очень много сказано и написано о досудебном порядке наложения на вузы санкций в виде приостановления действия государственной аккредитации, и самое главное, ее аннулирования Федеральной службой по надзору в сфере образования и

науки (далее по тексту Рособрназор). Учитывая, что допущенные вузами недостатки при соблюдении установленных законодательством об образовании тех или иных норм сами по себе не могут угрожать, например, общественной безопасности, жизни и здоровью людей, быть причиной экологической катастрофы и т.д., представлялось маловероятным, что проект Федерального закона от 31.12.2014 N 500-ФЗ будет принят в том виде, в котором был предложен.

Маловероятным представлялось

принятие Федерального закона от 31.12.2014 N 500-ФЗ в такой редакции в силу следующих причин:

**- во-первых**, Российская Федерация – правовое государство. Именно поэтому решение наделять работников одной из государственных служб полномочиями решать судьбы организаций, в которых помимо трудовых коллективов есть сотни, а то и тысячи обучающихся, без объективного решения суда, казалось чем-то из области фантастики. Ведь проблема коррупции и необходимость жесткой борьбы с ней всегда ставилась и ставится во главу угла Президентом России. Негативно воспринималось и официальное наделение понятия "образование" статусом "услуга", в том числе и «платная услуга», что могло подрывать авторитет самой образовательной деятельности в массовом сознании, к тому же образовательным организациям была вменена обязанность размещать информацию о финансово-хозяйственной деятельности (доходах и расходах) на официальных сайтах (порталах);

**- во-вторых**, в свете реформ в области высшего образования, начиная с вступления в силу Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (значительно изменившего структуру высшей школы, подходы к осуществлению образовательной деятельности) и заканчивая изменениями образовательных стандартов, представляется невозможным привлекать экспертов и председателей экспертных комиссий без юридического образования, как минимум уровня "бакалавриат". Недостаток правоприменительного опыта, а зачастую и отсутствие навыков толкования норм права у экспертов, привлекаемых Рособрнадзором к исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования, свидетельствует только о сомнительном качестве исполнения государственной функции. Последствия, связанные с результатами исполнения данной государственной функции, отражаются на сотнях и тысячах граждан (сотрудники, преподаватели и

обучающиеся) и часто сопровождаются судебными спорами;

**- в-третьих**, вполне очевидно, что безупречно выполнять государственную функцию по контролю качества образования не представляется возможным в условиях сегодняшней колоссальной нагрузки на высшее образование. А именно: кардинальное реформирование системы высшего образования, выполнение Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 гг., актуализация старой и разработка новой документации, регламентирующей все направления высшего образования. Все это осуществляется при отсутствии разработанных и утвержденных программ повышения квалификации и переподготовки экспертов и иных лиц, допускаемых к выполнению государственной функции по контролю качества образования, критериев по отбору экспертов для осуществления вышеназванной функции, отсутствии соответствующего действующему законодательству Административного регламента по выполнению государственной функции по контролю качества образования. В тоже время очевидны и последствия некачественного выполнения вышеназванной государственной функции: обострение безработицы и социальных последствий ее сопровождающих (от усиления социальной напряженности до обострения криминогенной ситуации, что особенно характерно для ряда регионов нашей страны); провокация студенческих волнений, а это всем известная «игра с огнем». Прежде чем брать на себя ответственность за справедливое и объективное применение вышеназванных радикальных санкций к образовательным организациям, направленным на их ликвидацию, всегда необходимо понимать, что многие образовательные организации имеют социальную ориентацию, обеспечивают рабочие места для граждан, являются добросовестными налогоплательщиками, а зачастую и культурными центрами в своих регионах. Их учредители, коллективы и студенчество

рано или поздно будут требовать восстановления своих прав и законных интересов в случае их нарушения, что станет большой нагрузкой на судебные органы (некоторая статистика приведена в настоящей статье) и, в конце концов, повлечет за собой ослабление авторитета федерального органа государственной власти.

Федеральный закон от 31.12.2014 N 500-ФЗ был принят и, начиная, с марта 2015 года Рособрнадзор начал активно использовать полномочия, полученные после внесения изменений в ст. 93 вышеуказанного ключевого нормативно-правового акта в области образования в нашей стране.

Согласно концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 49 (далее по тексту - Федеральная программа) к 2020 году требуется закрыть 40% российских вузов и 80% их филиалов. Следует обратить внимание на тот факт, что заказчиком и координатором и, что немаловажно, разработчиком самой Федеральной программы является Министерство образования и науки Российской Федерации (в том числе и входящая в его структуру Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки).

Теперь, казалось бы, все встает на свои места и понятна логика "своевременных и удобных" изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации", а именно существенных расширений полномочий Рособрнадзора, которые являются ключевым инструментом выполнения отдельных положений Федеральной программы. Все складывается: сами заказали, сами разработали, сами координируют и выполняют. Однако, уже начиная с 2015 года, что несколько парадоксально, именно благодаря успехам в реализации принципа открытости Минобрнауки России и подведомственных ему структурных подразделений, к которым, например, относится

Рособрнадзор, становятся очевидными следующие интересные факты.

В части так активно осуществляемой Рособрнадзором в последнее время функции по Федеральному государственному контролю качества образования, данный орган имеет досрочно широкие права и полномочия. Однако уже на этапе организации исполнения вышеуказанной функции нарушаются принципы обеспечения доступа к информации о деятельности Рособрнадзора (как органа осуществляющего государственный контроль (надзор) в сфере образования, который включает в себя федеральный государственный контроль качества образования). Данные принципы предусмотрены ст. 4 ФЗ об обеспечении доступа к информации [3] и выражаются в открытости и доступности информации о деятельности Рособрнадзора, достоверности информации о деятельности Рособрнадзора и своевременности ее предоставления.

Согласно ч. "г" ст. 13 "ФЗ об обеспечении доступа к информации" на официальном сайте Рособрнадзора в сети "Интернет" должны быть размещены административные регламенты исполнения государственных функций.

Реквизиты Административного регламента исполнения Рособрнадзором государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 02.05.2012 №370 (далее по тексту - Регламент) имеются на официальном сайте Рособрнадзора в разделе "Государственный надзор в области образования за организациями, осуществляющими образовательную деятельность". [4]. Однако, в отличие от Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственного надзора в области образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 02.05.2012 № 367 (другая функция Рособрнадзора), сам нормативно-правовой акт на сайте Рособрнадзора отсутствует.[5]

*Для справки: Регламентом является*

нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора). Регламент осуществления Рособрандзором государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования разрабатывается Минобрнауки России в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций.

По указанному на официальном сайте Рособрандзора реквизитам Регламента, его текст не сложно найти в любой справочно-правовой системе. Данный способ, вероятно, знаком и руководителям образовательных организаций и юристам, представляющим интересы этих организаций при исполнении Рособрандзором своей функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования или при попытках оспорить законность действий Рособрандзора в суде.

В настоящей статье мы размещаем только результат проведенного анализа Регламента - действующая редакция Регламента не соответствует действующему законодательству Российской Федерации. Иными словами, действующий Регламент утвержден и разработан без учета Федерального закона от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Регламент ее был и актуализирован в соответствии с указанным законом, хотя с момента вступления закона в силу (по истечении 10 дней после дня официального опубликования) прошло уже более трех лет.

**Для справки:** Представляется необходимым указать для сравнения то, что на основании приказов Минобрнауки России, отменяющих действующие с 2010 года федеральные государственные образовательные стандарты и утверждающих новые "актуализированные" стандарты (ФГОС ВО) в разгар учебного года, образовательная организация обязана в течение 10 дней (ФГОС ВО вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования) внести изменения в образовательные программы, во всю локальную документацию и перевести на актуализированные образовательные программы всех обучающихся, включая тех, кто на момент вступления в силу ФГОС ВО находится на этапе прохождения государственной итоговой аттестации. Таким образом, целью государственной итоговой аттестации становится проверка сформированности компетенций, установленных приказами Минобрнауки России во ВГОС ВО, а не тех которые обучающийся осваивал в течение четырех или пяти лет обучения. Повторимся, что ФГОС ВО вступают в силу независимо от периода учебного года и, соответственно, этапа освоения обучающимися основной образовательной программы.

Возникает вопрос о законности исполнения функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования при отсутствии соответствующего действующему законодательству Административного регламента выполнения вышеуказанной функции государственным органом.

Как уже было указано выше, в стремлении Минобрнауки России и, в том числе, Рособрандзора стать самым открытым ведомством, очевидна и положительная динамика, например, возможность пользоваться Информационно-аналитическими материалами по результатам проведения мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования за последние три года (2013, 2014, 2015), а именно информацией электронного

портала:

<http://indicators.miccedu.ru/monitoring/>.

Однако в ходе анализа Информационно-аналитических материалов возникают дополнительные вопросы.

Напомним, что по итогам Мониторинга 2014 года, согласно Протоколу межведомственной комиссии по проведению мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования от 03.06.2014 № ДЛ-25/05пр (далее Протокол МВК), 1006 образовательных организаций высшего образования выполнили менее четырех показателей, 58 не принимали участия в мониторинге.

Рособрнадзором был издан приказ от 18.02.2015 № 188 "О проведении внеплановых проверок образовательных организаций высшего образования. В данном нормативно-правовом акте, ссылаясь на поручение Правительства Российской Федерации от 23.12.2014 № ОГ-П8-9429, указывалось на необходимость провести контрольные (надзорные) мероприятия в 2015 году в отношении вузов, выполнивших менее четырех показателей по итогам Мониторинга 2014 согласно Протоколу МВК, т.е. в более 1000 образовательных организаций.

Представляется необходимым напомнить о том, что пороговые значения показателей Мониторинга эффективности вузов официально не известны образовательным организациям до опубликования результатов Мониторинга. Результаты Мониторинга 2014 года, в прямом смысле слова, печально удивили большинство образовательных организаций. Не вдаваясь в подробности, укажем в качестве примера только на увеличение порогового значения показателя научно-исследовательской деятельности вуза и филиала **более чем в 30(!) раз** по сравнению с порогами Мониторинга 2013 года. Так же следует отметить, что ежегодно меняются не только пороговые значения, но и качественный набор основных показателей – одни исключаются, вероятно, как ложные и не способные оценить эффективность образовательных организаций, новые добавляются. Причем,

если образовательную организацию в предыдущем году за границу «эффективных вузов» вытеснил показатель, который в следующем году был признан ложным, это не может реабилитировать организацию и исключить ее из «плана внеплановых проверок» Рособрнадзора по итогам Мониторинга предыдущего года.

2015 год закончился и на сегодняшний день внеплановые контрольно-надзорные мероприятия Рособрнадзор провел менее чем в 50% образовательных организаций из списка к Протоколу МВК.

Причем, значительное количество вузов, в отношении которых в первую очередь проводились внеплановые проверки по вышеуказанным основаниям, были проверены Рособрнадзором (планово или внепланово) буквально накануне очередных контрольных (надзорных) мероприятий с идентичным предметом проверки. Стоит отдельно отметить, что по итогам проверок Рособрнадзора, произведенных накануне "постмониторингового внеплана", выданные предписания у этих вузов были сняты с контроля решением Рособрнадзора - что может означать только факт устранения со стороны вуза всех выявленных нарушений.

Возникает вопрос: какой смысл повторно реализовывать в отношении одного и того же вуза контрольные (надзорные) мероприятия с тем же предметом проверки и за тот же период при наличии большого вузов в протоколе МВК, которые Рособрнадзор за последние 5 лет вообще не проверял?

- **Это случайность?** Т.е. отсутствие критериев и (или) системы при планировании контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе и внеплановых, что явно не экономично, если не расточительно со стороны ведомства. Разумно ли это в сегодняшней сложной экономической ситуации в стране? В рабочих материалах, которые были представлены в экспертный совет при Правительстве РФ осенью 2015 года, содержались данные о том, что себестоимость одного выявленного нарушения в рамках проверки

Рособрнадзора составляет в среднем 60000 рублей для государства[6]. Если проверять тот же вуз, осуществлять контрольные (надзорные) мероприятия с тем же предметом проверки и за тот же период, возникает вопрос - зачем платить дважды за одно и то же? Ведь не учитывать в борьбе за качество образования экономическую ситуацию в нашей стране представляется, как минимум, странным, особенно со стороны уполномоченного представителя федеральных органов исполнительной власти. Ведь совершенно очевидно, что естественная конкуренция среди образовательных организаций является самым эффективным инструментом для повышения качества образования, и что немаловажно сегодня - абсолютно бесплатным. Какая же цель, если не повышение качества образования, ставилась заказчиками и разработчиками Федеральной программы развития образования при включении в нее установок по сокращению числа вузов? И откуда такой точный процент, на который количество образовательных организаций должно уменьшиться? Представляется, что вузы – это не деньги и не товар, это целые образовательные организации со сложнейшими структурами, сложившимися традициями, трудовыми коллективами и т.д. Насколько должен быть компетентен аналитик, разрабатывавший раздел о сокращении вузов в Федеральной программе развития образования, чтобы так смело взять на себя ответственность и так точно в процентах выразить количество «ненужных» вузов? Каким образом он оценивал их работу, за какой период, какие оценочные средства использовал (методы и критерии оценки)? Откуда его уверенность в пользу искусственного вмешательства в естественную конкуренцию вузов?

**- Это недоверие к своим экспертам и председателям экспертных комиссий, которое выражается в «перепроверке» их действий?** Но ведь эксперты - представители образовательных организаций - прежде, чем получают соответствующие полномочия, сдают квалификационные экзамены в Рособрнадзоре (в несколько этапов:

письменно и устно); председатели экспертных комиссий, вообще назначаются из числа штатных сотрудников Рособрнадзора.

Возвратимся к вопросу об открытости деятельности Рособрнадзора. Представляется необходимым уточнить, что на сегодняшний день отсутствует и опубликованный в установленном порядке нормативный акт Рособрнадзора, устанавливающий критерии отбора экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю[7]; имеются факты, когда эксперт Рособрнадзора, основным местом работы которого является образовательная организация, находящаяся в протоколе МВК (подлежащая внеплановой проверке в 2015 году), но странным образом избежавшая ее, по поручению Рособрнадзора осуществляет контрольно-надзорные мероприятия в отношении другой образовательной организации расположенной в том же городе, что и основное место работы эксперта. Это кстати и к вопросу о добросовестной конкуренции.

**Возникает вопрос: что это – степень доверия со стороны Рособрнадзора к определенным вузам, которые не нуждаются в проверках, а выполнение законодательства об образовании и качество подготовки обучающихся в них не подлежит сомнению даже при выполнении менее четырех показателей Мониторинга 2014 года?**

Определенная часть образовательных организаций ни разу не подвергавшаяся плановым или внеплановым контрольно-надзорным мероприятиям Рособрнадзора за последние 5 лет (а за последние пять лет произошел ряд существенных изменений, начиная от вступления в законную силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»; изменения в Положении о лицензировании образовательной деятельности и т.д.), несмотря на признаки неэффективности и включение в протокол МВК так и не подверглись внеплановым контрольно-надзорным мероприятиям в 2015 году, не были включены и в план проверок на 2016 год. Т.е. данные образовательные

организации успешно увеличивают контингент своих студентов за счет санкций, примененных Рособрнадзором к другим «плохим» вузам. Не те ли это «100-150 хороших негосударственных вузов», о которых говорит Министр образования и науки РФ в конце марта 2015 корреспонденту ТАСС[8]? Полагаем, что в таком случае все образовательные организации захотят ознакомиться с критериями и показателями такого «паспорта доверия от Рособрнадзора» и уж сами решат «потянут» они или нет данный статус.

Сложившаяся на сегодняшний день ситуация имеет несколько составляющих. Во – первых, Федеральная программа, заказанная и разработанная Минобрнауки и Рособрнадзором (ликвидация 40% вузов и 80% филиалов к 2020 году). Во-вторых, резко и неожиданно увеличенные пороги Мониторинга 2014 года и постоянно меняющийся набор показателей в совокупности с приказом Рособрнадзора, согласно которому более 1000 вузов России (а это почти половина всех образовательных организаций страны) в страхе ожидают внеплановую проверку с предупреждением за 24 часа. И это в период, когда реализуется требование актуализации всей документации вуза в течение 10 дней после любого изменения в законодательстве об образовании (и это в разгар реформы образования). В третьих, действие Федерального закона от 31.12.2014 N 500-ФЗ, дающего право Рособрнадзору без суда приостанавливать и аннулировать государственную аккредитацию в условиях отсутствия Регламента государственной функции Рособрнадзора по контролю за качеством образования, соответствующего требованиям действующего законодательства; критериев отбора экспертов Рособрнадзора; целесообразной, прозрачной и объективной системы планирования проверок вузов.

*Для справки:* количество заявлений в Арбитражные суды России со стороны образовательных организаций, с требованием восстановления нарушенных прав и законных интересов по итогам контрольно-надзорных мероприятий

*Рособрнадзора, растет почти в геометрической прогрессии. Так за 8 месяцев (март-ноябрь 2015) насчитывалось 52 заявления, а только за 4 последних месяца (ноябрь 2015 – февраль 2016) заявлений от образовательных организаций поступило 39[9].*

*Во всех приведенных заявлениях ответчиком является Рособрнадзор, а предметом заявлений - несогласие с результатами контрольно-надзорных мероприятий Рособрнадзора, последствиями которых стали вышеупомянутые санкции Рособрнадзора.*

*Только в декабре 2015 года в Арбитражных судах России состоялась 18 судебных заседаний, где истцом является образовательная организация, а ответчиком-Рособрнадзор. В январе 2016 года - 18 судебных заседаний, на февраль 2016 года пока запланировано 17 заседаний с аналогичными участниками, а уже в начале февраля мы наблюдаем 4 заседания, запланированных на март 2016 года.*

*О том, какова позиция Арбитражных судов России по вышеуказанным делам любой желающий может узнать, используя открытые данные портала <http://kad.arbitr.ru/>. Однако, считаем необходимым констатировать, что в декабре 2015 количество удовлетворенных Арбитражными судами России заявлений от образовательных организаций к Рособрнадзору определено в семи рассмотренных делах. Отказано в удовлетворении заявления образовательным организациям было в четырех случаях, результаты же остальных заседаний, проведенных в декабре 2015 года, будут известны позже, т.к. их рассмотрение не ограничилось одним-двумя судебными заседаниями и решения будут приняты в более поздний период.*

*При таком раскладе очевиден необоснованный риск Рособрнадзора своей репутацией, а также усматривается риск вероятности наступления неблагоприятных социальных последствий в Российском обществе.*

*В сложившейся ситуации, когда речь идет о репутации, зарабатываемой*

образовательной организацией десятилетиями, ее крепких традициях и самобытности, физических, материальных и моральных вкладах трудовых коллективов и учредителей в образовательные организации; результатах многолетней профориентационной работы, работы по сохранению и наращиванию контингента обучающихся в условиях конкуренции; результатах научно-исследовательской работы; о правах и законных интересах обучающихся и сотрудников, в том числе о правах обучаться в той организации, в которую поступал абитуриент и о правах иметь стабильное место работы сотруднику и преподавателю в период растущей безработицы:

- первая наша задача, как представителей гражданского общества, найти ответ на каждый заданный в настоящей статье вопрос и, исключительно, в рамках правового поля, посредством обращения в вышестоящие надзорные органы и судебные органы, отстаивать и восстанавливать свои законные права и интересы;

- вторая наша задача, уже как представителей высшего образования, способствовать подготовке квалифицированных юристов, в том числе для обеспечения кадрами органы государственной власти по линии образования: в целях повышения эффективности их работы; своевременной актуализации нормативно-правовой документации в период реформирования образования и обеспечения проведения контрольных (надзорных) мероприятий объективно, качественно и строго в соответствии с действующим российским законодательством, а также нормативно-правового регулирования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования.

#### *Библиографический список:*

1. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "Об образовании в Российской Федерации"

2. Федеральный закон от 31.12.2014 N 500-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)
4. Алгоритм: Главная → Деятельность → Основные направления деятельности → Государственный надзор в области образования за организациями, осуществляющими образовательную деятельность
5. [http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main\\_directions/compliance\\_with\\_legislation/](http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/compliance_with_legislation/) (по состоянию на 04.02.2016)
6. <http://www.rbc.ru/economics/15/10/2015/561fdf359a794761d7a9ec5d?from=main>
7. Решение Арбитражного суда г. Москвы 07 декабря 2015 года по делу №А40-184596/2015
8. <http://tass.ru/obschestvo/1860782>
9. <http://kad.arbitr.ru/>

©Полозова К.А., Кострова М.А., 2016