

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

НОВАЯ СТРУКТУРА  
НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ  
СБОРНИК ЭКСПЕРТНЫХ ЗАКЛЮЧЕНИЙ

Под научной редакцией  
*Е. А. Дмитриковой, Н. М. Кропачева*



ИЗДАТЕЛЬСТВО САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

УДК 342.951, 37.07, 378.1  
ББК 67.400, 67.401.121, 74.484  
Н72

Научные редакторы:  
канд. юрид. наук, доц. *Е. А. Дмитрикова* (СПбГУ),  
д-р юрид. наук, проф., чл.-корр. РАН *Н. М. Кропачев* (СПбГУ)

Рецензенты:  
канд. юрид. наук, доц. *А. В. Должиков* (СПбГУ),  
советник руководителя проектного офиса по реализации реформы  
контрольно-надзорной деятельности *А. В. Пахомов*  
(Аналитический центр при Правительстве РФ)

*Рекомендовано к публикации*  
*Научной комиссией в области юридических наук*  
*Санкт-Петербургского государственного университета*

**Новая структура нормативного регулирования в сфере**  
Н72 **образования: сборник экспертных заключений / под науч.**  
ред. *Е. А. Дмитриковой, Н. М. Кропачева*. — СПб.: Изд-во  
С.-Петербург. ун-та, 2020. — 116 с.  
ISBN 978-5-288-06104-2

Сборник объединяет подготовленные экспертами Санкт-Петербургского государственного университета в 2020 г. заключения на проекты нормативных правовых актов, разработанных Министерством науки и высшего образования РФ, Министерством просвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, другими федеральными органами исполнительной власти в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования. В книгу вошли заключения по наиболее значимым вопросам, в числе которых новая модель государственной регламентации высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины», лицензирование и аккредитация образовательной деятельности, прием на обучение по образовательным программам, оценка качества условий осуществления образовательной деятельности, организация образовательной деятельности, обязательные требования и регламентация предоставления государственных услуг в рассматриваемой сфере.

Издание предназначено для руководящих работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и сотрудников органов управления в сфере образования. Также оно будет интересно специалистам в сфере образовательного права и административного регулирования в целом.

УДК 342.951, 37.07, 378.1  
ББК 67.400, 67.401.121, 74.484

ISBN 978-5-288-06104-2

© Санкт-Петербургский  
государственный университет, 2020

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений.....	7
Предисловие.....	8
Результаты экспертной работы по проектам нормативных актов в сфере образования: эксперты о новой структуре нормативного регулирования.....	13
<b>1. Государственная регламентация высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины».....</b>	<b>15</b>
1.1. Заключение по проекту новой структуры нормативного регулирования в сфере образования.....	15
1.2. Оценка новой модели государственной регламентации высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины».....	31
<b>2. Вопросы лицензирования и аккредитации.....</b>	<b>36</b>
2.1. Заключение по проекту Положения о лицензировании образовательной деятельности.....	36
2.2. Заключение по вопросу изменения планового срока внесения в Правительство Российской Федерации проекта Положения о лицензировании образовательной деятельности.....	39
2.3. Заключение по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле”».....	41
<b>3. Вопросы приема на обучение по образовательным программам.....</b>	<b>47</b>
3.1. Заключение по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования».....	47
	3

3.2.	Заключение по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «О внесении изменений в Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, утв. Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.01.2017 № 13» .....	50
3.3.	Заключение по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» .....	51
3.4.	Заключение по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (вместе с Порядком приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования)».....	54
3.5.	Заключение по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» .....	57
3.6.	Замечания по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «О внесении изменений в Порядок и условия осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующего уровня и направленности, утвержденные Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28.12.2015 № 1527» .....	59
<b>4.</b>	<b>Оценка качества условий осуществления образовательной деятельности</b> .....	<b>63</b>
	Замечания и предложения по проекту приказа Министерства образования и науки Российской Федерации «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования» .....	63

<b>5. Организация образовательной деятельности .....</b>	<b>65</b>
5.1. Заключение по проекту постановления Правительства Российской Федерации «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования» .....	65
5.2. Заключение по проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» .....	70
5.3. Замечания и предложения по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» .....	72
5.4. Замечания и предложения по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ» .....	73
5.5. Замечания и предложения по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации «О практической подготовке обучающихся» .....	74
5.6. Заключение по проекту профессионального стандарта «Руководитель образовательной организации высшего образования» .....	75
<b>6. Обязательные требования .....</b>	<b>83</b>
6.1. Заключение по подготовленному Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки проекту приказа «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно- телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации» .....	83
6.2. Замечания по таблице разногласий к проекту приказа Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации» .....	88
6.3. Заключение по Методическим рекомендациям представления информации об образовательной организации высшего образования в открытых источниках с учетом соблюдения требований законодательства в сфере образования .....	89

6.4.	Заключение по проекту приказа МВД России «Об утверждении Перечня информации о деятельности образовательных организаций системы МВД России для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также Порядка размещения этой информации».....	90
6.5.	Заключение по проекту санитарно-эпидемиологических правил к устройству, содержанию и режиму работы организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи.....	91
<b>7.</b>	<b>Регламентация предоставления государственных услуг .....</b>	<b>96</b>
	Заключение по проекту Административного регламента предоставления Министерством просвещения Российской Федерации государственной услуги по предоставлению гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, для передачи их на воспитание в семьи граждан, выдаче предварительных разрешений на усыновление (удочерение) детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации .....	96
	<b>Проблемы осуществления контроля в сфере образования.....</b>	<b>99</b>
	<b>Послесловие.....</b>	<b>109</b>
	<b>Сведения об авторах .....</b>	<b>114</b>

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БК РФ	— Бюджетный кодекс Российской Федерации
ЕГЭ	— единый государственный экзамен
Закон об образовании	— Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
Минобрнауки России	— Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Минпросвещения России	— Министерство просвещения Российской Федерации
НИР	— научно-исследовательская работа
НК РФ	— Налоговый кодекс Российской Федерации
НПА	— нормативный правовой акт
ООВО	— образовательная организация высшего образования
Рособрнадзор	— Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
СПбГУ, Университет	— Санкт-Петербургский государственный университет
СУОС	— самостоятельно установленные образовательными организациями образовательные стандарты
ФГОС ВО	— федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2019 г. в Санкт-Петербургском государственном университете (далее — СПбГУ) создан Междисциплинарный центр исследований контрольно-надзорной деятельности, который объединяет специалистов разных направлений (юристов, экономистов, менеджеров, политологов, журналистов, социологов, психологов)<sup>1</sup>. В настоящем издании публикуются тексты заключений, подготовленных экспертами СПбГУ в 2020 г.

Представленные заключения — результат экспертной оценки проектов нормативных правовых актов, разработанных Министерством науки и высшего образования РФ, Министерством просвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины»<sup>2</sup>. Этот механизм является одним из направлений реформы контрольно-надзорной деятельности, представляет собой пересмотр системы обязательных требований, соблюдение которых подлежит оценке, и направлен на построение новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического развития и риск-ориентированному подходу.

Университет включился в экспертную работу на начальном этапе реформы: подготовлены и направлены в Министерство экономического развития России замечания и предложения к разным редак-

---

<sup>1</sup> На момент подготовки сборника в состав междисциплинарного научного коллектива входят 23 эксперта. Информация об экспертах и руководителе Центра размещена на странице Междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ. URL: <https://spbu.ru/mezhdisciplinarnyy-centr-issledovaniy-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-spbgu> (дата обращения: 07.12.2020).

<sup>2</sup> Тексты проектов опубликованы на федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 07.12.2020).



циям проекта закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Ряд предложений по доработке данного проекта и проектов подзаконных актов, подготовленных после принятия закона, представлен экспертами Университета на совещаниях, организованных Министерством экономического развития России.

В 2019 г. созданы профильные рабочие группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» для организации работы по формированию новых структур регулирования, подготовке проектов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, в соответствующих сферах общественных отношений, в том числе в сфере образования<sup>3</sup>. В текущем году по запросу рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования Санкт-Петербургский государственный университет провел экспертизу проектов нормативных правовых актов.

Важным результатом работы стало выявление в проектах документов тех положений, которые препятствуют реализации права на образование, не соответствуют положениям действующего законодательства, отсылают к положениям недействующих нормативных правовых актов, ограничивают автономию образовательных организаций<sup>4</sup>.

С самого начала обозначилась очевидность того, что проекты нормативных правовых актов, подготовленные федеральными органами исполнительной власти, затрагивают не только сферу образования, а потому подготовка заключений предполагает междисциплинарный подход. Результаты работы экспертов СПбГУ отличает то, что оценка проектов документов не ограничивалась анализом положений законодательства об образовании. К работе привлекались эксперты в области образования, педагогики, юриспруденции, управления, отраслевых направлений экономики. Междисциплинарный подход позволил дать оценку последствиям принятия и применения положений проектируемых нормативных правовых актов в различных сферах. В числе таких положений вопросы безопасности и эксплуатации зданий, защиты персональных данных, форми-

---

<sup>3</sup> Информация о составе и результатах работы. URL: <https://knd.ac.gov.ru/groups/797> (дата обращения: 07.12.2020).

<sup>4</sup> Тексты действующих нормативных правовых актов и судебных решений приводятся в соответствии с информацией, размещенной в справочной правовой системе «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.12.2020).

рования компетенций по различным направлениям подготовки, организации взаимодействия образовательной организации с работодателями и профессиональным сообществом, реализации гарантий прав граждан, качества предоставления государственных услуг.

В первую очередь эксперты сформулировали замечания и предложения по проектам документов, которые определили контуры новой модели государственной регламентации в сфере образования: реестрам нормативных правовых актов, отменяемых в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», структуре нормативного регулирования в сфере образования. Применительно к новой структуре нормативного регулирования в заключениях отражены предложения по ключевым вопросам, без учета которых невозможно формирование новых подходов к установлению обязательных требований, организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. В числе предложений: пересмотр роли государственной аккредитации в системе государственной регламентации образовательной деятельности, применение риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, перенос акцентов на систему мониторингов, общественные и профессионально-общественные международные аккредитации, изменение требований к реализации образовательных программ на основании образовательных стандартов, самостоятельно разработанных и установленных образовательными организациями.

Обозначенные подходы стали ориентиром при подготовке экспертных заключений по проектам нормативных правовых актов, регулирующих вопросы лицензирования и аккредитации, организацию приема на обучение по образовательным программам, оценку качества условий осуществления образовательной деятельности, организацию образовательной деятельности. В части оценки проектов, устанавливающих обязательные требования в сфере образования, эксперты проверяли проектируемые обязательные требования на предмет соответствия принципам законности, правовой определенности, системности, исполнимости и обоснованности обязательных требований, исходя из наличия риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований.

С начала года на рассмотрение рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования вынесе-

но более 60 проектов нормативных правовых актов<sup>5</sup>. По результатам экспертной работы Университет подготовил и направил более трех десятков заключений по проектам нормативных правовых актов, устанавливающих новую систему обязательных требований и правила организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Предложения СПбГУ обсуждались на заседании рабочей группы, часть из них учтена в итоговых документах.

С целью защиты авторских прав и позиции Университета, а также обеспечения свободного доступа к материалам заключения до направления на рассмотрение рабочей группы размещаются в архиве открытого доступа Санкт-Петербургского государственного университета — Репозитории СПбГУ<sup>6</sup> и на странице междисциплинарного центра исследования контрольно-надзорной деятельности<sup>7</sup>.

До публикации сборника обозначенные в заключениях подходы к пересмотру содержания обязательных требований и организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования были представлены экспертами СПбГУ в докладах на заседании круглого стола, организованного СПбГУ в марте 2020 года и посвященного обсуждению проекта закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также в рамках ежегодной летней школы СПбГУ «Государственный контроль и надзор»<sup>8</sup>.

Еще одно направление экспертной работы — мониторинг правоприменения. В сборник включены результаты мониторинга правоприменительной практики, складывающейся в связи с осуществлением государственного контроля в сфере образования<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> По данным сайта Единый реестр обязательных требований на момент подготовки сборника. URL: <https://rg.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>6</sup> На момент подготовки сборника в архиве открытого доступа СПбГУ размещены 35 заключений. URL: <https://dspace.spbu.ru> (дата обращения: 07.12.2020).

<sup>7</sup> Междисциплинарный центр исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ. URL: <https://spbu.ru/mezhdisciplinarnyy-centr-issledovaniy-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-spbgu> (дата обращения: 07.12.2020).

<sup>8</sup> В рамках летней школы была организована секция «Новая модель государственного контроля и надзора в сфере образования». Обзор мероприятий представлен в послесловии настоящего сборника. Дополнительная информация размещена на странице Междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ. URL: <https://spbu.ru/news-events/novosti/razumnost-i-obosnovannost-kakimi-dolzhen-byt-obyazatelnye-trebovaniyam-k-rabote> (дата обращения: 07.12.2020).

<sup>9</sup> Результаты мониторинга представлены в заключительном разделе сборника «Проблемы осуществления контроля в сфере образования».

Эксперты, авторы заключений, приняли участие в разработке программ дополнительного образования, открытых в СПбГУ в 2020 г. и посвященных вопросам контрольно-надзорной деятельности.

*Н. М. Кропачев*

# РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОЙ РАБОТЫ ПО ПРОЕКТАМ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ЭКСПЕРТЫ О НОВОЙ СТРУКТУРЕ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Контуры новой модели государственной регламентации образовательной деятельности выработаны в процессе обсуждений на заседаниях рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» и сформулированы в положениях структуры нормативного регулирования в сфере образования. К обсуждению структуры привлекались представители академического и профессионального сообщества, в том числе эксперты Санкт-Петербургского государственного университета. Ожидалось, что в проектах нормативных правовых актов, разработанных Министерством науки и высшего образования РФ, Министерством просвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», найдут отражение новые подходы к установлению обязательных требований, организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования.

Оценивая проекты нормативных правовых актов, эксперты Университета, принимавшие участие в подготовке заключений, обозначили ряд замечаний к этим проектам.

При разработке проектов нормативных правовых актов федеральные органы исполнительной власти не всегда следовали структуре нормативного регулирования<sup>10</sup>. Отклонение от структуры затрудняло принятие согласованного решения по проекту нормативного правового акта, а в отдельных случаях препятствовало принятию такого решения представителями регулятора и экспертного сообщества.

---

<sup>10</sup> В опросе по данной теме приняли участие М. Ю. Лаврикова, А. А. Соловьев, А. В. Бабич, Н. И. Дивеева, Н. А. Шевелева, Е. А. Дмитрикова, И. А. Васильев.

Не во всех случаях при разработке проектов учитывалась концепция реформы «регуляторной гильотины», в результате чего в проектируемых положениях сохранены избыточные, неактуальные обязательные требования, в том числе ограничивающие автономии образовательных организаций.

Зачастую тексты проектов воспроизводят положения Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) либо дублируют положения иных нормативных правовых актов, чаще всего актов Правительства РФ. Отдельные обязательные требования сформулированы без учета цели законодательного регулирования.

Не единичны случаи, когда проекты документов, поступившие на экспертизу, включали новые по форме положения, но по содержанию отражающие прежнюю парадигму государственной регламентации. Эксперты отметили недостаточность изменений, необходимых для пересмотра модели организации лицензионного контроля образовательной деятельности и роли государственной аккредитации в системе регламентации образовательной деятельности в сфере высшего образования. В этой части регулирования на данном этапе не прослеживается системный подход к реформированию модели контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, внедрению риск-ориентированного подхода и расширению автономии высших учебных заведений.

Кроме того, эксперты обозначили общие недостатки проектов. К числу таковых отнесли излишнюю «заурегулированность», необоснованное ограничение прав граждан и организаций, невысокий уровень юридической техники.

В оценке проектируемых изменений экспертами учтены опыт прохождения Университетом проверочных мероприятий и организация образовательной деятельности в соответствии с образовательными стандартами, разработанными и утвержденными самостоятельно СПбГУ в соответствии с Законом об образовании. В результате сформулированы не абстрактные, а прошедшие проверку на практике замечания и предложения в целях оценки практической применимости предлагаемых изменений с учетом опыта работы СПбГУ и других ведущих университетов.

До направления в рабочую группу по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования предложения и замечания обсуждались, согласовывались и в необходимых случаях

дорабатывались проректорами СПбГУ по направлениям, первым заместителем по правовым вопросам проректора — руководителя аппарата ректора СПбГУ А. А. Соловьевым.

Финальная оценка, корректировка и утверждение заключений осуществлялись ректором Санкт-Петербургского государственного университета Н. М. Кропачевым, который также стал одним из научных редакторов настоящего сборника.

*Е. А. Дмитрикова*

## **1. Государственная регламентация высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины»**

### **1.1. Заключение по проекту новой структуры нормативного регулирования в сфере образования**

*А. В. Бабич, С. В. Бегеза, С. А. Белов, Н. И. Дивеева,  
Е. А. Дмитрикова, М. Ю. Лаврикова, Ю. В. Пенев, А. А. Соловьев*

Представленный проект новой структуры нормативного регулирования в сфере образования видится соответствующим актуальным задачам реформирования системы государственного управления, заключающегося в увеличении объема локального нормативного регулирования со стороны организаций, осуществляющих образовательную деятельность, при одновременном закреплении на уровне федеральных нормативных правовых актов закрытого перечня обязательных требований, обеспечивающих реализацию прав граждан в сфере образования.

В проекте обоснованно сформулированы социально значимые риски применительно к различным уровням образования. Как представляется, риск-ориентированному подходу следует придать основополагающую роль в системе государственной контрольно-надзорной деятельности, мероприятия в рамках которой должны корреспондировать соответствующим видам рисков.

Одновременно Санкт-Петербургский государственный университет в рамках совершенствования нормативного регулирования в сфере образования полагает наиболее значимым решение задач по двум направлениям.

1. *Упразднение государственной аккредитации образовательной деятельности.* Необходимо внести изменения в гл. 12 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), исключив государственную аккредитацию из системы государственной регламентации образовательной деятельности. Задачи обеспечения качества образования, в настоящее время решаемые посредством данного инструмента, должны выполняться с помощью общественной и/или профессионально-общественной аккредитации, в рамках которых будут приниматься во внимание в том числе требования профессиональных стандартов. Подобные изменения потребуют следующего:

- корректировки оснований проведения внеплановых проверок в рамках государственного контроля (надзора), предусмотренных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части применения в системе образования риск-ориентированного подхода;
- корректировки целей независимой оценки качества образования, общественной и профессионально-общественной аккредитации. В действующей редакции Закона об образовании такими целями являются получение сведений об образовательной организации, качестве подготовки (ст. 95, 95.1), формирование рейтингов на основе признания уровня деятельности организации критериям и требованиям российских, иностранных и международных организаций (ст. 96). Как видится, цель должна заключаться в подтверждении соответствия образовательных программ требованиям рынка труда к специалистам в соответствующей области профессиональной деятельности;
- корректировки оценки результатов профессионально-общественной аккредитации. В настоящее время согласно ст. 96 Закона об образовании на основе результатов профессионально-общественной аккредитации могут формироваться рейтинги аккредитованных образовательных программ с указанием реализующих их организаций, осуществляющих образовательную



деятельность, однако формирование таких рейтингов не является обязательным. Сведения об имеющейся у организации общественной или профессионально-общественной аккредитации в рамках действующей системы нормативного регулирования представляются в аккредитационный орган и лишь учитываются при проведении государственной аккредитации. Однако указанный подход не позволяет рассматривать результаты профессионально-общественной аккредитации в качестве обязательных для контрольно-надзорных органов. Следует предусмотреть, что право оценки соответствия принадлежит профессиональному сообществу, формирование рейтингов является обязательным, на их основании в отношении организаций, которые занимают ведущие места, не проводятся плановые проверки качества образования по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) или укрупненным группам направлений подготовки (специальностей).

2. *Изменение требований к реализации образовательных программ на основании самостоятельно разработанных и установленных образовательными организациями образовательных стандартов.* Части 1 и 2 ст. 11 Закона об образовании предусматривают, что федеральные государственные образовательные стандарты (далее — ФГОС) и самостоятельно установленные образовательными организациями образовательные стандарты по всем уровням высшего образования (далее — СУОС) выступают основой объективной оценки соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся установленным требованиям, что, по существу, констатирует равное значение ФГОС и СУОС при регулировании образовательных отношений. Однако в ч. 10 ст. 11 Закона об образовании определяется, что требования СУОС к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ не могут быть ниже соответствующих требований ФГОС. Данный подход нивелирует значение СУОС как инструмента оперативного реагирования ведущих образовательных организаций высшего образования на потребности рынка труда, в том числе регионального, на актуальные направления инновационного развития экономики, потребности социальной сферы, учет которых обеспечивает конкурентоспособность образования, соответствующего потребностям экономики. Кроме того, до настоящего времени не определены признаки

и критерии, с помощью которых требования СУОС могут быть сопоставлены с требованиями ФГОС.

Видится необходимым заменить в ч. 10 ст. 11 Закона об образовании, а также в ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» формулировку «Требования к условиям реализации и к результатам освоения основных образовательных программ, включаемые в самостоятельно устанавливаемые Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов» формулировкой «Требования к условиям реализации и к результатам освоения основных образовательных программ, включаемые в самостоятельно устанавливаемые Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургским государственным университетом образовательные стандарты, должны учитывать требования соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов», что сохранит ориентацию на требования ФГОС, однако ведущие университеты получают необходимый уровень автономии при разработке образовательных программ, не будучи ограниченными в праве конструировать образовательные программы, которые формально не корреспондируют ФГОС. При этом право образовательных организаций реализовывать программы на основании СУОС должно подтверждаться высоким местом в рейтингах, международными, общественными, профессионально-общественными аккредитациями, результатами независимой оценки квалификации.

\* \* \*

В целом в документе подходы к правовому регулированию в сфере регулирования образования, аккредитации, лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, использования риск-ориентированного подхода, перенос акцентов на систему мониторингов, общественных и профессионально-общественных, международных аккредитаций соответствуют тем, которые были предложены Санкт-Петербургским государственным университетом.

Вместе с тем есть важные упущения.

В числе проблем правового регулирования в сфере образования (п. 1.6 Заключения) не названа проблема контроля и надзора в отношении образовательных организаций, имеющих право осуществлять образовательную деятельность в соответствии с образовательными стандартами, разработанными и утвержденными самостоятельно. Особый статус в области полномочий таких организаций не обеспечен в должной степени особым статусом в области контрольно-надзорных механизмов.

В разд. 2.2 «Социально значимые риски» называется «некачественное образование». Для того чтобы оценить корректность отнесения этого риска к той или иной группе, надо сначала определить содержание этого риска, однако ранее понятия «качественное образование» или «некачественное образование» не раскрываются. Сохраняется проблема определения понятия «качество образования» и его признаков. Так как в документе отражена позиция сохранения федерального государственного контроля качества образования (п. 4.1), проблема возможных злоупотреблений при таком контроле из-за отсутствия критериев оценки качества образования сохраняется.

Из представленного документа остается неясной юридическая сила ФГОС, а также примерных образовательных программ. Однако на сегодняшний день стратегия развития образования должна обеспечивать подготовку специалистов, соответствующих потребностям рынка труда. При этом не указывается задача синхронизации механизма стандартизации в сфере образования и стандартизации в сфере труда. Кроме того, не упоминается задача введения профессиональных экзаменов как инструмента подтверждения качества полученного образования.

Упущены роль локального регулирования, проблема целесообразности расширения сферы автономии и дискреции образовательных организаций в области регулирования и осуществления образовательной деятельности.

В предлагаемой трактовке государственный контроль (надзор) в сфере образования (п. 2.4.1) и профилактические мероприятия (п. 2.4.3) недостаточно разведены, профилактика усилит контролирующее воздействие.

Реализация указанного в п. 4 разд. 4.1 «Устранение существующих недостатков текущей модели нормативного правового регулирования в сфере образования» предложения возможна только путем

внесения изменений в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), и изменений подзаконных актов недостаточно, так как требование об учете профессионального стандарта в федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования закреплено на уровне Закона об образовании, ч. 7 ст. 11 которого предусматривает: «Формирование требований федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования к результатам освоения основных образовательных программ профессионального образования в части профессиональной компетенции осуществляется на основе соответствующих профессиональных стандартов (при наличии)».

---

### ***Отдельные мнения и предложения экспертов***

*А. В. Бабич*

Представленный документ «Структура нормативного регулирования в сфере образования» в разд. 2.2 предусматривает «социально значимые риски», которые подразделяются по уровням образования.

Степень значимости соответствующих рисков и отнесения их к той или иной категории риска, предполагающей, как следствие, частоту проведения плановых проверок, не может рассматриваться как однозначная.

В подп. 2.1.2 «Социально значимые риски в сфере начального общего, основного общего и среднего общего образования» высокая категория риска присвоена только «недоступному образованию», а «небезопасному образованию» — средняя категория. Очевидно, что жизнь и здоровье обучающихся и работников являются высшей ценностью и риски, связанные с их безопасностью, должны быть наиболее значимыми.

Однако в подп. 2.1.3 «Социально значимые риски в сфере среднего профессионального образования» «небезопасному образованию» присвоена вообще низкая категория риска, предусматривающая проведение плановых проверок один раз в шесть лет, в то время

как по такой категории риска, как «недоступное образование», частота плановых проверок — один раз в три года.

Интересно и то, что в подп. 2.1.4 «Социально значимые риски в сфере высшего образования» высокой категории риска нет вообще.

Согласно разд. 2.3 «Возможные источники социально значимых рисков» источниками такого социально значимого риска, как «недоступное образование», названы:

- недостаточная информированность участников образовательного процесса о деятельности образовательной организации;
- отсутствие условий обучения для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, включая отсутствие адаптированных образовательных программ;
- нарушения законодательных норм, обеспечивающих гарантированные условия для доступа к образованию разных категорий обучающихся.

Источниками такого социально значимого риска, как «небезопасное образование», названы в том числе:

- нарушение норм эксплуатации зданий и сооружений;
- отсутствие возможности для оказания первой медицинской помощи участникам образовательного процесса во время осуществления ими образовательной деятельности;
- несоблюдение правил безопасности при осуществлении потенциально опасной для здоровья деятельности в ходе образовательного процесса.

Представляется очевидной несоотнесенность данных социально значимых рисков в части отнесения их к соответствующим категориям.

В перечне социально значимых рисков также предусмотрен такой риск, как «неучет мнения и индивидуальных потребностей обучающегося». При этом возникает вопрос: почему выделяется именно такой риск? Почему нет риска «неучет мнения и академических прав педагогических работников»? Если мы говорим о защите прав и законных интересов участников образовательных правоотношений, то ими являются не только обучающиеся.

В свою очередь, согласно разд. 2.3 «Возможные источники социально значимых рисков» подобные риски складываются из таких категорий, как «неучет мнения и индивидуальных потребностей

обучающегося» и «непредоставление обучающимся возможности высказывать мнение и оценки, влиять на осуществление образовательного процесса». Предлагаемым способом выявления последнего предполагаются жалобы граждан.

В этом смысле соответствующие предложения видятся небесспорными.

В разд. 4.1 «Устранение существующих недостатков текущей модели нормативного правового регулирования в сфере образования» п. 4 касается внесения изменений в Правила разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений (Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 434 «Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ»). Пунктом 4 предусмотрены *отказ от формирования требований стандартов профессионального образования на основе соответствующих профессиональных стандартов* (например, требования к результатам освоения основных профессиональных образовательных программ в части профессиональной компетенции), *перенос требований к учету положений профессиональных стандартов в требования к разработке образовательных программ* (в части профессиональных компетенций и как возможности определения направленности/профиля образовательной программы).

Требование учета профессионального стандарта в федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования закреплено на уровне Закона об образовании, ч. 7 ст. 11 которого предусматривает: «Формирование требований федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования к результатам освоения основных образовательных программ профессионального образования в части профессиональной компетенции осуществляется на основе соответствующих профессиональных стандартов (при наличии)».

Таким образом, реализация предложения, содержащегося в п. 4 разд. 4.1 «Устранение существующих недостатков текущей модели нормативного правового регулирования в сфере образования», возможна только путем внесения изменений в Закон об образовании.

*С. В. Бегеза*

Пункт 1.6 «Проблемы правового регулирования в сфере образования» гласит: «Государственная аккредитация образовательной деятельности носит документарный характер, проверяет соответствие образовательных программ организаций, осуществляющих образовательную деятельность, требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, не свидетельствует о качестве образования и в настоящее время фактически является контрольно-надзорным мероприятием». Процедура и методика государственной аккредитации, которые используют эксперты, не регламентированы, что зачастую порождает не основанные на нормативных актах выводы о несоответствии требованиям ФГОС.

---

*А. А. Соловьев*

1. Представляется необходимым включить в п. 1.2 или 1.3 тезис о том, что поскольку функция государства — обеспечивать государственные гарантии права граждан на образование, то образовательная деятельность организаций, направленная на реализацию этого права (как за счет средств бюджетов, так и за счет иных источников финансирования), — это не оказание образовательной услуги, а реализация государственной функции.

Вместе с тем такой подход может привести к тому, что образовательная деятельность в этой части вообще выпадет из сферы реформирования, поскольку будет рассматриваться не как хозяйственная деятельность самостоятельных субъектов, а как «административная» деятельность невластных органов государства, поэтому нет уверенности, что нужно сделать предложенное выше дополнение.

2. В числе проблем правового регулирования в сфере образования (п. 1.6) не названа проблема контроля и надзора в отношении образовательных организаций, имеющих право осуществлять образовательную деятельность в соответствии с образовательными стандартами, разработанными и утвержденными самостоятельно. Особый статус в области полномочий таких организаций не обеспечен в должной степени особым статусом в области контрольно-надзорных механизмов.

3. В разд. 2.2 «Социально значимые риски» называется «некачественное образование». Для того чтобы оценить корректность отнесения этого риска к той или иной группе, надо сначала определить содержание этого риска, однако ранее понятия «качественное образование» или «некачественное образование» не раскрываются. Например, если образование соответствует потребностям обучающегося, но не соответствует потребностям рынка труда, является ли оно качественным? Если образование соответствует потребностям рынка труда, но не соответствует содержанию образовательной программы, является ли оно качественным? Выше (в п. 2.1.1) среди универсальных охраняемых законом ценностей в сфере образования на третьем месте названа такая ценность, как «образование, отвечающее стандартам качества», но при этом никак не раскрывается содержание и даже уровень данного стандарта: государственный стандарт, стандарт образовательной организации, стандарт гражданского общества (например, объединения работодателей), международный стандарт? Тогда как в этом и заключается одна из важнейших проблем, породивших реформу контрольно-надзорной деятельности в сфере образования: отсутствие определенности того, по каким критериям должна оцениваться деятельность образовательной организации.

Те примеры обстоятельств, которые могут приводить к «некачественному образованию» и указаны в разд. 2.3, также не дают однозначный ответ на вопрос о том, по каким именно критериям должно оцениваться «качество». Особенно примечательна в связи с этим попытка назвать «некачественное образование» последствием «недостаточного качества образовательных программ» без какого-либо указания на то, какое «качество» следует считать «достаточным» и как это определить (получается, что обучающийся может заключить договор на обучение по выбранной им образовательной программе в соответствии со своими личными потребностями — напомним, что мы говорим о реализации «права граждан на образование», — а потом приходит кто-то и заявляет, что, хотя программа выполнена в полном объеме, образование некачественное).

Таким образом, содержание заметного социально значимого риска (который относится в документе к «средней категории») остается неопределенным, а без этого невозможно переходить к следующему элементу (разд. 2.4) — определению способов воздействия.



Полагаю, что государственный контроль и надзор в области «качества образования» со стороны органов управления в сфере образования вообще должен быть исключен (с соответствующей корректировкой положений Закона об образовании). Контролировать можно и нужно только соответствие порядка, объемов и направлений расходования средств, получаемых на реализацию образовательных программ, а этим должны заниматься органы финансового контроля (включая налоговый контроль — в части внебюджетной образовательной деятельности). Авторы документа продолжают находиться в плену иллюзии всеобщего и равного образования, а оно уже давно таковым не является, да и не должно являться, поскольку должно отвечать только индивидуальным потребностям обучающегося, а не представлениям о должном каких-либо внешних субъектов: государственных органов, работодателей или кого-то еще (особенно явно это проявляется в отношении профессионального и дополнительного образования). Обращаю внимание, что образовательная деятельность различных организаций, осуществляемая в рамках государственного задания, уже давно финансируется по разным нормативам (используется множество индивидуальных поправочных коэффициентов), а значит, даже в части выполнения государственного задания невозможно говорить о едином уровне материальных (включая кадровые) условий осуществления образовательной деятельности. Если же государство не обеспечивает равные условия, то как можно говорить о равных результатах? Еще раз подчеркну: контроль условий осуществления образовательной деятельности может быть только финансовым: если оплачено привлечение исключительно профессоров и докторов наук, то это и должно быть обеспечено, а если денег хватает только на привлечение преподавателей без степени, то это и будет законным для данного случая.

4. Анализ разд. 3 показывает, что устранение выявленных недостатков при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере образования невозможно без формального определения понятия «качественное образование» — слишком большое число контролируемых обязательных требований закона авторы вынуждены объяснять необходимостью предупреждения риска «некачественного образования», содержание которого, как было показано выше, в достаточной степени не определено.

*С. А. Белов, Н. И. Дивеева*

В целом в документе общие подходы к вопросам аккредитации, лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, использования риск-ориентированного подхода в регулировании сферы образования в РФ соответствуют тем, которые были предложены экспертным сообществом СПбГУ (иногда буквально дословно).

Отметим ряд принципиальных позиций, не нашедших должной регламентации в документе, который называется «Структура нормативного регулирования в сфере образования».

1. Международные стандарты, характеризующие деятельность образовательных организаций, подчеркивают, что ответственность за качество образования должна лежать в первую очередь «на самом учебном заведении, и это должно являться основой системы гарантии качества на национальном уровне». К сожалению, в представленном документе недостаточно отражается роль самих образовательных организаций в нормативном регулировании в сфере образования. Наличие локальных нормативных актов, по мысли разработчиков, выступает лишь универсальным обязательным требованием (разд. 3.1), исполнение которого проверяется со стороны государства через аудит внутренних систем управления (п. 2.4.3).

Подобный узконаправленный подход вряд ли можно признать правильным. Нормативность в сфере регулирования образования, представленную в разд. 1 документа, нельзя сводить исключительно к государственному нормированию (ни по теоретическим, ни по практическим соображениям). Локальное нормативное регулирование — неотъемлемая часть регламентации образовательной деятельности, вплетенная в общий механизм управления качеством образования, например, через внутреннюю систему менеджмента качества образования. Поэтому роль локального регулирования должна быть отражена в разд. 1, характеризующем способы регулирования сферы образования и возникающие здесь проблемы.

2. К проблеме роли локального регулирования относится и вопрос целесообразности расширения сферы автономии и дискреции образовательных организаций в области выбора форм осуществления образовательной деятельности и признания результатов освоения различных открытых образовательных ресурсов. Государству следует стимулировать существующие и альтернативные формы образования в рамках цифровой образовательной среды, позволяю-

щей создать условия для развития цифровизации образовательного процесса в соответствии с основными задачами, условиями и особенностями функционирования цифровой образовательной среды. В этом случае речь идет не о государственном регулировании образовательной деятельности в открытых образовательных ресурсах, а о предоставлении образовательным организациям возможности в рамках делегированных возможностей с учетом механизмов самоконтроля внутри образовательного (профессионального) сообщества развивать элементы цифровой образовательной среды и обеспечивать признание сформированных за счет такого обучения результатов.

3. Опыт реализации моделей построения управления в образовании (как российский, так и зарубежный) показывает, что наиболее востребованные из таких моделей сфокусированы на идее обеспечения качества образования за счет контроля со стороны профессионального сообщества в лице специально создаваемых независимых аккредитационных агентств. Вместе с тем в разд. 1, включающем независимую оценку качества образования в систему управления образованием, не определяются, например, принципы деятельности независимых аккредитационных агентств, их взаимодействие с иными субъектами, осуществляющими независимую оценку качества образования.

4. Из представленного документа абсолютно не ясна юридическая сила ФГОС, а также примерных образовательных программ. Однако на сегодняшний день стратегия развития образования должна обеспечивать подготовку специалистов (например, высшего звена) с привязкой не к образовательной программе конкретной образовательной организации, а к потребностям рынка труда. Концепция и логика стандартизации образования в рамках развития системы образования (с учетом меняющихся запросов рынка труда, многообразия форм занятости в условиях свободной конкуренции) должны создавать механизмы с мобильными и свободно изменяемыми элементами системы реализации стандартов. Механизм осуществления определенного образовательного стандарта должен обеспечивать мобильную и оперативную настройку на изменяющуюся ситуацию на рынке труда, как в его правовой регламентации, так и в его саморегулировании.

*Ю. В. Пенов*

1. В документе некорректно обозначены основные задачи правового регулирования отношений в сфере образования (п. 1.2): пропущена задача «создание условий для получения образования в России иностранными гражданами и лицами без гражданства»; в ст. 4 Закона об образовании такая задача, как «создание условий для непрерывного образования в течение всей жизни», не обозначена.

2. Спорным представляется указание на «недостаточную ориентацию на запрос рынка труда» как потенциальный источник риска для среднего профессионального и высшего образования (п. 2.3). Как будет осуществляться и проверяться оценка «достаточности / недостаточности»?

3. Спорным представляется указание на средний балл ЕГЭ (п. 2.4.2.4), так как качество приема на программы бакалавриата и специалитета измеряется не только средним баллом ЕГЭ.

4. В предлагаемой трактовке государственный контроль (надзор) в сфере образования (п. 2.4.1) и профилактические мероприятия (п. 2.4.3) недостаточно разведены, «профилактика» будет усиливать контролирующее воздействие.

5. В части Универсальных обязательных требований (табл., п. 3.1) в п. 10 неверно указаны реквизиты НПА — Приказ от 09.11.2015 № 1309 (а не № 1039) «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи». Кроме того, указанный акт не имеет универсального характера, распространяет свое действие не на все без исключения образовательные организации. В п. 12 указано обязательное требование «Образовательная организация организует обучение педагогических работников навыкам оказания первой помощи», но в Обосновании первая помощь превращается в «первую медицинскую», а это разные понятия.

6. В части Специальных обязательных требований в сфере высшего образования (табл., п. 3.2) в п. 23 учебная нагрузка обозначена как «аналог трудовой нагрузки» — сомнительный тезис. В п. 25 отсутствует ссылка на действующий подзаконный акт — Приказ Минобрнауки России от 06.06.2013 № 443 «Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования,

с платного обучения на бесплатное». Случаи перехода не должны регулироваться только на уровне образовательной организации, иначе незащищенные категории обучающихся (сироты, женщины, родившие детей в период обучения, и др.) будут лишены возможности изменить основу обучения. Необходимость проведения отдельных контрольно-надзорных мероприятий при установлении случаев перехода в качестве обязательных не усматривается. В п. 29 отсутствует ссылка на действующий подзаконный акт — Приказ Минобрнауки России от 13.06.2013 № 455 «Об утверждении Порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся». В обосновании указано, что «обстоятельства, ставшие причиной для академического отпуска... не должны препятствовать продолжению обучения». Это спорное утверждение — обучающийся не должен допускаться к образовательному процессу до завершения академического отпуска.

---

*Е. А. Дмитрикова*

В положениях структуры нормативного регулирования учтены замечания СПбГУ в части лицензирования, аккредитации, организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, необходимости использования потенциала профессионального сообщества в оценке качества образования. Это отражено в положениях п. 1.6 «Проблемы правового регулирования в сфере образования».

Вместе с тем в задачах регулирования (п. 1.2) не отражено определение модели взаимодействия с субъектами, осуществляющими независимую оценку, тогда как независимая оценка качества образования включена в управление системой образования.

В Структуре не оценивается в достаточной степени потенциал локальных нормативных актов образовательной организации в обеспечении качества образования, в Структуру нормативного регулирования в сфере образования локальные нормативные акты включены в п. 3.1 в качестве универсальных обязательных требований, тогда как образовательная организация заинтересована в обеспечении качества образования не меньше, чем контролирующие ор-

ганы. Положениями ст. 28 Закона об образовании предусмотрено, что образовательная организация обязана обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся.

Например, в п. 2.4.3 аудит внутренних систем управления рассматривается в качестве формы профилактических мероприятий, тогда как ценность представляет сама система качества образования. В связи с этим деятельность контролирующих органов не должна подменять систему менеджмента качества образования.

В п. 2.3 указывается, что способом выявления отсутствия условий обучения для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, включая отсутствие адаптированных образовательных программ, может быть мониторинг наряду с государственным контролем и надзором. Кроме того, жалоба не является способом выявления, так как жалоба — повод для проведения проверки; в свою очередь, выявление осуществляется в рамках государственного контроля (надзора). Не все риски выявляются в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования (например, государственный контроль и надзор за обработкой персональных данных).

В п. 2.4.1, касающемся государственного контроля и надзора в сфере образования, учтены положения проекта закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ». Вместе с тем виды контрольно-надзорных мероприятий обозначены выборочно: инспекционные визиты, плановые и внеплановые, выездные и документарные проверки. Означает ли это, что другие виды мероприятий не будут включены в положение о виде контроля?

В п. 2.4.2 «Мониторинги» применительно к дополнительному образованию установлен мониторинг в сфере дополнительного образования детей и взрослых (п. 2.4.2.5), тогда как дополнительное образование включает в себя и дополнительное профессиональное образование (в Структуре не отражен). В связи с этим мониторинг в сфере дополнительного профессионального образования может быть использован для рейтинга программ дополнительного профессионального образования.

В п. 1 таблицы п. 3.7 сформулирован риск по причине издержек, связанных с реализацией обязательного требования. Риск может

быть минимизирован за счет перехода к дистанционной форме итоговой аттестации.

## **1.2. Оценка новой модели государственной регламентации высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины»**

*Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова, А. А. Соловьев, Е. Б. Хохлов*

Оценка новой модели государственной регламентации высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины» дана применительно к отдельным элементам модели.

1. Лицензирование образовательной деятельности сохраняется. Устанавливается специфика для каждого уровня образования. Перечень лицензионных требований определен исчерпывающим образом. Необходимо уточнить предмет лицензирования, лицензия должна выдаваться бессрочно, основанием утраты лицензии выступают грубые нарушения, выявленные по результатам проверочных мероприятий.

Изложенный подход нужно поддержать, дополнительно по вопросам лицензирования отметить следующее:

- лицензионные требования в части материально-технического обеспечения не должны включать в числе прочих отсылки к требованиям федеральных государственных образовательных стандартов;
- из перечня обязательных требований для целей лицензионного контроля в сфере образования должны быть исключены те требования, контроль соблюдения которых вне полномочий Рособнадзора;
- содержание обязательного требования должно формироваться с учетом цели лицензирования;
- при бессрочной выдаче лицензии соблюдение лицензионных требований в ходе осуществления образовательной деятельности должно осуществляться в ходе мониторинга;
- лицензионные требования должны быть установлены применительно к уровню образования (требования к дошкольному

- образованию более строгие, чем к основному общему, и т. д.; наименее строгие требования к магистратуре и аспирантуре);
- лицензионные требования к материально-техническим условиям и кадровому обеспечению уточняются в масштабе укрупненных групп направлений подготовки и специальностей; что касается уточнения в масштабе направлений подготовки и специальностей, то в этом есть необходимость только по некоторым направлениям подготовки и специальностям: например, лицензионные требования к медицинскому образованию по направлению «организация медицинской деятельности», очевидно, должны быть меньшими, чем к подготовке лечащих врачей;
  - лицензионные требования отражают специфику образовательной деятельности, а не общие условия безопасности. Кроме того, они нужны для экономического обоснования расчета бюджетных расходов на образование (в рамках контрольных цифр приема), поэтому степень детализации зависит от глубины планирования расходов на образование и контроль.

2. Федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования необходимы, но не имеют характера обязательных требований (не являются основанием для государственного контроля). Образовательные стандарты разрабатывают ведущие вузы, имеющие на это право; остальные вузы могут выбрать из всех предложенных образовательных стандартов.

Данный подход нужно поддержать, дополнительно по вопросам ФГОС ВО отметить следующее:

- необходимо сохранить статус обязательных требований для ФГОС общего образования; для сферы профессионального образования ФГОС имеют статус примерных (рекомендательных) и не являются предметом государственного контроля (надзора);
- образовательные стандарты вузов, которые имеют право утверждать образовательные стандарты самостоятельно, должны быть лучшими практиками, на которые могут ориентироваться другие вузы;
- структура ФГОС ВО должна быть пересмотрена, в ней должны остаться только перечни необходимых для каждого направления / специальности компетенций, а иное (методика их формирования) самостоятельно определяется образовательной организацией.



3. Процедура рассмотрения и утверждения ФГОС ВО нуждается в совершенствовании, в процедуру обсуждения должны быть вовлечены более широкие круги; на разработку ФГОС ВО должны выделяться государственные средства.

Изложенный подход нужно поддержать, дополнительно по вопросам рассмотрения и утверждения ФГОС ВО отметить следующее:

- необходим дифференцированный подход: сохранение стандартов для общего образования, для профессионального образования — постепенный переход к рекомендательному характеру ФГОС ВО, нужно предусмотреть возможность разработки собственных стандартов;
- переход к рекомендательному характеру ФГОС будет способствовать разработке вузами самостоятельных стандартов и привлечению к их обсуждению заинтересованных работодателей без участия государственных средств.

4. Государственная аккредитация отменяется с условием сохранения льгот, которые сейчас с ней законодательно связаны.

Изложенный подход нужно поддержать, дополнительно по вопросам ФГОС ВО отметить следующее:

- в долгосрочной перспективе представляется возможным отказ от государственной аккредитации в профессиональном образовании с переходом к учету результатов профессиональной аккредитации;
- требуется пересмотр системы льгот (например, можно закрепить в законе максимальную продолжительность отсрочки от призыва, максимальную продолжительность выплаты социальных пособий и пенсий в связи с обучением и т. д.); сохранение льгот на первом этапе будет связано с наличием государственной аккредитации на момент возникновения образовательных отношений (например, отсрочка от призыва на военную службу), далее возможно предоставление льгот при наличии аккредитации, признаваемой государством.

5. Федеральный государственный контроль качества высшего образования отменяется, вместо него вводятся мониторинги. Оценка качества образования проводится в виде сочетания мониторинговых процедур (обязательны для вуза, осуществляются государствен-

ным регулятором) и аккредитационных процедур (необязательны для вузов). Аккредитацию государство доверяет признанным независимым аккредитационным агентствам, включая международные (общественная аккредитация), и организациям, проводящим профессионально-общественную аккредитацию.

Изложенный подход нужно поддержать, дополнительно отметить следующее:

- отказ от государственной аккредитации в профессиональном образовании / замена оценкой полученной квалификации означают исключение аккредитации из государственной регламентации образовательной деятельности;
- контроль качества образования остается в рамках независимой общественно-профессиональной оценки; необходимо обеспечить улучшение внутренней (внутривузовской) системы оценки качества высшего образования, формирование эффективной системы менеджмента качества образования.

6. Набор мониторинговых показателей расширяется относительно существующего, включая показатели качества образования. Мониторинг проводится преимущественно путем анализа материалов, документов, размещенных на сайтах образовательных организаций, и данных, получаемых из государственной статистики и др.

Изложенный подход нужно поддержать, дополнительно отметить следующее:

- цель мониторинга — нормальное функционирование сферы образования, обеспечение его качества;
- мониторинг необходимо осуществлять не в целях контроля за выполнением обязательных требований, а в целях анализа и оценки состояния образовательной деятельности, которую осуществляет соответствующая образовательная организация; в части организации мониторинга предлагаем использовать не слово «преимущественно», а слово «исключительно».

7. В сфере высшего образования должен быть организован государственный контроль (надзор) в сфере высшего образования в форме плановых и внеплановых проверок по чек-листам на основе риск-ориентированного подхода. Основным инструментом реализации риск-ориентированного подхода — мониторинги.

*Результат оценки.* Переход к риск-ориентированному контролю нужно поддержать, дополнительно отметить следующее:

- выбор контрольно-надзорного мероприятия должен быть обусловлен не просто нарушением, а риском причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям;
- соблюдение стартовых требований должно осуществляться в рамках проверки, применительно к текущему контролю необходимо внедрение профилактических мероприятий;
- для целей контрольно-надзорных мероприятий в качестве обязательных требований нужно рассматривать только те ограничения, запреты и обязанности, нарушение которых влечет за собой применение мер ответственности;
- результаты мониторинга должны быть использованы для формирования профиля рисков;
- при формировании профиля рисков в сфере профессионального образования необходимо учесть установленные федеральными законами особенности правового положения образовательных организаций и категории образовательных организаций высшего образования;
- необходимы понятные и четкие критерии оценки риска.

8. Используется принцип единого плана проверок — все заинтересованные ведомства проверяют деятельность вуза в ходе общей плановой проверки.

Оценка показала: неясно, как будет оформлен результат единой проверки, такой подход затрудняет реализацию права на оспаривание результатов проверок. Полагаем, что предложенный подход к организации проверочных мероприятий требует пересмотра.

## 2. Вопросы лицензирования и аккредитации

### 2.1. Заключение по проекту Положения о лицензировании образовательной деятельности

*Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова*

Проект Положения о лицензировании устанавливает порядок лицензирования образовательной деятельности, осуществляемой образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

**Общие замечания.** Представленный проект практически не отличается от действующего Положения о лицензировании образовательной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966. Рабочая группа, созданная в рамках «регуляторной гильотины», обращала внимание на несоответствие данного Положения целям «регуляторной гильотины».

Согласно Плану мероприятий («дорожной карте») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6, для каждой сферы общественных отношений должна быть подготовлена Целевая структура нормативного регулирования; на ее основе должны вноситься изменения в действующее законодательство. Параметры лицензирования образовательной деятельности были установлены в разработанной рабочей группой Структуре нормативного регулирования, положения которой, к сожалению, не учтены в проекте.

Основной объем полномочий государственных органов исполнительной власти в сфере образования связан с разрешительной деятельностью и контрольно-надзорной деятельностью, которые должны быть «увязаны между собой». В соответствии со ст. 90 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) государственная регламентация включает: лицензирование образовательной деятельности, государственную аккредитацию образовательной деятельности, государственный контроль (надзор) в сфере образования. Поскольку на сегодняшний день государственная аккредита-

ция образовательной деятельности носит документарный характер и фактически является контрольно-надзорным мероприятием, то рассмотрение вопросов лицензирования неэффективно без понимания механизмов обновления процедур аккредитации образовательной деятельности. Кроме того, в качестве обязательного законодательно установлено требование о недопустимости некачественного образования; в свою очередь, некачественное образование — предмет аккредитационной экспертизы и федерального государственного контроля качества образования.

В Экспертном заключении «Высшей школы экономики» (НИУ ВШЭ) предложена классификация обязательных требований, предусматривающая выделение универсальных и специальных требований, а также сокращение дублирующих требований. Эта классификация соответствует концепции механизма «регуляторной гильотины» и ее следует поддержать.

**Замечания по отдельным положениям проекта.** Цель лицензирования — установление минимального набора обязательных требований к соискателю лицензии и лицензиату. При установлении таких требований к соискателю лицензии и лицензиату должны соотноситься затраты и вероятность наступления социально значимых рисков. Данный подход позволяет исключить необоснованную административную нагрузку на организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность. Тем не менее представленный проект содержит избыточные положения, не минимизирующие внешний риск и не отвечающие современному уровню технологического развития.

В соответствии с п. 1 проекта данный документ устанавливает порядок лицензирования. Вместе с тем определение сферы его действия как «установление порядка» не означает, что документ носит исключительно процедурный характер. Проект содержит обязательные требования, несоблюдение которых в соответствии с Законом об образовании является основанием для внеплановой проверки, а также приостановления лицензии на основании положений ст. 19, 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В структуре нормативного регулирования в сфере образования определено, что лицензионные требования будут исчерпывающим образом прописаны в Положении о лицензировании без отсылки к Федеральным государственным образовательным стандартам (да-

лее — ФГОС). Дублирование требований ФГОС и лицензионных требований не отвечает принципиально различным целям установления данных требований. Кроме того, в результате сохранения привязки лицензирования к требованиям ФГОС игнорируются собственные образовательные стандарты образовательных организаций, возможность принятия которых установлена в соответствии со ст. 11 Закона об образовании. Собственные стандарты являются определенной альтернативой<sup>11</sup>, и привязка лицензионных требований к ФГОС снижает ценность положений Закона об образовании о самостоятельности отдельных образовательных организаций в части установления собственных стандартов.

Часть 15 ст. 91 Закона об образовании определяет, что лицензионные требования и условия, установленные в положении о лицензировании образовательной деятельности, должны учитывать особенности осуществления такой деятельности при реализации образовательных программ с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. Представляется, что законодатель, формулируя данное положение, ориентировался на цель лицензирования и учет особенностей, связанных с установлением не дополнительных требований, а, скорее, требований, отвечающих особенностям реализации таких программы. В проекте при формулировании требований к материально-техническим ресурсам учтены особенности реализации программ по сетевой форме и организации образовательной деятельности в форме практиче-

---

<sup>11</sup> В ч. 1 и 2 ст. 11 Закона об образовании указывается, что ФГОС и собственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся. Иными словами, речь идет о констатации их равной юридической силы для регулирования образовательных отношений. А уже в ч. 10 данной статьи определяется, что требования собственных образовательных стандартов не могут быть ниже соответствующих ФГОС. Это нивелирует изначальное значение собственных образовательных стандартов как способа оперативного реагирования ведущих вузов на потребности рынка труда (в том числе регионального) и направления инновационного развития экономики, потребности социальной сферы и пр. Собственные образовательные стандарты ориентированы на то, чтобы образование было востребованным, конкурентоспособным, соответствующим потребностям региональных рынков, различных отраслей экономики. Кроме того, до сих пор не определены признаки и критерии, посредством которых уровень требований образовательных стандартов может оцениваться как «не ниже» ФГОС.

ской подготовки. При этом не учтены особенности осуществления образовательной деятельности исключительно в дистанционном формате посредством электронного обучения. Представляется, что применительно к осуществлению образовательной деятельности исключительно в дистанционном режиме избыточны и не отвечают цели лицензирования требования о предоставлении санитарно-эпидемиологического заключения (помещения, оборудование не используются для осуществления образовательной деятельности); заключения о пожарной безопасности (отсутствует риск небезопасного образования); специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья. Напротив, из п. 6 проекта следует, что наличие условий для функционирования электронной информационно-образовательной среды — дополнительное условие (наряду с общими условиями) для образовательных программ с применением исключительно электронного обучения. Аналогичное положение содержит п. 8 проекта.

В проекте часто встречаются отсылочные нормы к Закону об образовании, тогда как обязательное требование должно соответствовать закону, а не дублировать его.

Обязательные требования к образовательной деятельности не должны дублировать другие обязательные требования. Санитарно-эпидемиологическое заключение, заключение о соответствии требованиям пожарной безопасности, строго говоря, не являются требованиями законодательства об образовании. Полагаем, что нет необходимости дублировать обязательность этих требований в положении о лицензировании.

## ***2.2. Заключение по вопросу изменения планового срока внесения в Правительство Российской Федерации проекта Положения о лицензировании образовательной деятельности***

*Е. А. Дмитрикова*

Вопрос о допустимости изменения планового срока внесения в Правительство РФ проекта Положения о лицензировании образовательной деятельности был связан с необходимостью синхронизации работы по подготовке проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензионные требования — это совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства РФ и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования.

В Положении о лицензировании образовательной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности», ряд лицензионных требований к соискателю лицензии на осуществление образовательной деятельности и к лицензиату основан на требованиях, установленных Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании).

Распоряжением Правительства РФ от 26.12.2019 № 3205-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 год» предусмотрено внесение изменений в Закон об образовании в части систематизации обязательных требований в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования.

Сложившаяся модель установления лицензионных требований в подзаконном нормативном правовом акте подразумевает отражение запланированных изменений в проекте Положения о лицензировании образовательной деятельности, разработку которого осуществляет Рособрнадзор взамен Положения о лицензировании образовательной деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966.

С учетом того, что реализация механизма «регуляторной гильотины» предполагает принятие нормативных правовых актов, содержащих актуальные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, изменение планового срока внесения в Правительство РФ проекта Положения о лицензировании образовательной деятельности не вызывает возражений.



**2.3. Заключение по проекту федерального закона  
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты  
Российской Федерации в связи с принятием Федерального  
закона “О государственном контроле (надзоре)  
и муниципальном контроле”»**

*Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова, М. Ю. Лаврикова*

На рассмотрение в Государственную думу РФ внесен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле”»<sup>12</sup>. Главная цель законопроекта — приведение положений федеральных законов в соответствие с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон № 248-ФЗ). Экспертное заключение подготовлено по тем положениям законопроекта, которые касаются лицензирования, установления и проверки обязательных требований в сфере образования.

Статья 84 проекта предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон № 99-ФЗ). Изменения взаимосвязаны, касаются регулирования в сфере лицензирования (ст. 76 проекта) и устанавливают переходные положения (ст. 118 проекта).

1. Ряд принципиальных изменений обусловлен установлением сферы применения Закона № 248-ФЗ. Статья 2 закона допускает, что проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении лицензиатов может быть отменено либо заменено на периодическое подтверждение соответствия лицензиатов лицензионным требованиям, осуществляемое в форме государственной услуги.

В проекте предлагается скорректировать определение лицензирования. Переоформление лицензии предлагается исключить, от лицензионного контроля отказаться в пользу установления соответствия. Предлагаемая в проекте редакция п. 3 ч. 2 ст. 5 Закона № 99-ФЗ предусматривает проведение периодического подтверждения соответствия лицензиата лицензионным требованиям.

---

<sup>12</sup> Законопроект № 1051647-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051647-7> (дата обращения: 10.10.2020).

Вместе с тем необходимо уточнить, распространяется ли отказ от переоформления лицензии на сферы деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с ч. 2 и 4 ст. 1 Закона № 99-ФЗ.

Обращает на себя внимание то, что переход от лицензионного контроля к государственной услуге в предложенной редакции ст. 3 распространяется на соискателей лицензии и лицензиатов, тогда как Закон № 248-ФЗ устанавливает, что проведение внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий осуществляется в отношении лицензиатов в порядке и случаях, предусмотренных этим законом. Порядок осуществления государственного лицензионного контроля (надзора) также устанавливается в отношении лицензиата (редакция ст. 19 Закона № 99-ФЗ представлена в проекте).

2. Одно из положений проекта касается редакции определения лицензионного требования. Предлагаем отказаться от формулировки «*связаны с осуществлением лицензируемых видов деятельности*». Такой подход не отвечает положениям ст. 7 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Кроме того, в предложенной редакции определение понятия «лицензионное требование» ограничено сферой применения Закона № 99-ФЗ. В связи с этим возникает вопрос о лицензионных требованиях, установленных в отношении тех видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона № 99-ФЗ.

3. Полагаем необходимым поддержать предложенную редакцию определения понятия «место осуществления отдельного вида деятельности». Такой подход позволяет учесть особенности осуществления лицензируемого вида деятельности.

4. В проекте предлагается исключить право лицензирующих органов проводить проверки соискателей лицензии и лицензиатов (ст. 7 Закона № 99-ФЗ), тогда как Закон № 248-ФЗ предусматривает проведение внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении лицензиатов в порядке и случаях, предусмотренных гл. 12 и 13 Закона № 248-ФЗ (в гл. 12 к видам контрольных (надзорных) мероприятий отнесены и проверки). Полагаем необходимым в этой части редакцию нормы ст. 7 Закона № 99-ФЗ синхронизировать с законодательством о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

5. Ряд положений проекта позволяют учесть особенности осуществления вида деятельности, подлежащего лицензированию. Пункт 1 ч. 3 ст. 8 Закона № 99-ФЗ предлагается изложить в следующей редакции: «1) наличие у соискателя лицензии и лицензиата производственных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности»;». Предлагаемая редакция ст. 14 Закона № 99-ФЗ обеспечивает гибкий подход к принятию решения в зависимости от возможностей соискателя лицензии. Полагаем необходимым поддержать эту редакцию.

6. В уточнении нуждается предложенная редакция п. 45 ст. 12 Закона № 99-ФЗ. Полагаем, что исключение формулировки «и смежных» устранил неопределенность, связанную с идентификацией «смежных областей», а значит, и с применением п. 45 ч. 1 ст. 12.

7. В проекте предлагается дополнить ст. 13 Закона № 99-ФЗ частью 12. В случае принятия закона в предложенной редакции соискателю лицензии предоставляется право «отозвать заявление о предоставлении лицензии до принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии. Уплаченная государственная пошлина в случае отзыва заявления о предоставлении лицензии соискателю лицензии не возвращается». Согласиться с предложенной редакцией нельзя. В соответствии с положениями ст. 10 Закона № 99-ФЗ государственная пошлина уплачивается за предоставление лицензии. В связи с этим отказ в возврате государственной пошлины может быть связан с отказом в предоставлении лицензии, так как отказ — результат рассмотрения заявления (судебная практика подтверждает обоснованность таких решений). В случае отзыва заявления соискателем лицензии услуга не предоставлена, поэтому отказ в возврате государственной пошлины не соответствует ст. 333.16 Налогового кодекса РФ.

8. Ряд положений проекта устанавливают гарантии защиты прав соискателей лицензии. Часть 2 ст. 14 Закона № 99-ФЗ предлагается изложить в редакции «Лицензия считается предоставленной с момента внесения лицензирующим органом в реестр лицензий записи о предоставлении лицензии». С учетом судебной практики полагаем, что редакция нормы позволит снизить количество споров по данной категории дел. Часть 5 ст. 14 в редакции проекта упрощает взаимодействие заинтересованных лиц с лицензирующим органом. Редакция ч. 7.1 ст. 14 предусматривает необходимость мотивирован-

ного обоснования причин отказа в предоставлении лицензии, что также является гарантией защиты прав заявителей.

9. Редакция ст. 18 Закона № 99-ФЗ связана с предлагаемыми изменениями в ст. 3 Закона № 99-ФЗ. Вместе с тем п. 1.3 проектируемой редакции ст. 18 Закона № 99-ФЗ предусматривает проведение автоматической проверки, тогда как порядок проведения такой проверки не определен. В связи с этим положения проекта предлагаем дополнить определением используемых понятий либо отказаться от подобных формулировок.

Статья 90 проекта предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании).

1. К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере образования (ст. 6 Закона об образовании) предлагается отнести: «7) лицензирование образовательной деятельности: а) российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории РФ по образовательным программам высшего образования».

Полагаем, что предложенная формулировка не учитывает осуществление образовательной деятельности исключительно в онлайн-формате. В связи с этим можно обратиться к предлагаемой редакции положений Закона об образовании в части переданных полномочий; значение имеет место регистрации образовательной организации / индивидуального предпринимателя.

2. В ст. 90 Закона об образовании в качестве подконтрольных лиц наряду с образовательными организациями предлагается рассматривать органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования. В связи с этим возникают два вопроса: 1) каковы основания, по которым федеральные органы не указаны в качестве подконтрольных лиц; ч. 3 ст. 89 Закона об образовании предусматривает, что государственное управление в сфере образования осуществляют в пределах своих полномочий федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.; 2) насколько предложенное изменение соответствует Закону № 248-ФЗ в части объектов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Применение Закона № 248-ФЗ к данным отношениям предусмотрено ч. 3 ст. 93 Закона об образовании в новой редакции.

3. Изменения в ч. 1 ст. 93 Закона об образовании фактически относят ФГОС к числу обязательных требований, что ставит вопрос о юридической силе последних. В предложенной редакции не разграничиваются лицензионные требования и ФГОС, а также не учитываются образовательные стандарты, которые образовательные организации вправе устанавливать самостоятельно в силу положений ст. 11, 30 Закона об образовании.

4. Предложенная редакция ч. 8 ст. 93 Закона об образовании содержит положение, устанавливающее чрезмерное вмешательство в свободу частного лица: *«могут быть истребованы документы (копии документов), необходимые и/или имеющие значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, в том числе материалы фотосъемки, аудиозаписи и видеозаписи, информационные базы, банки данных и иные носители информации с предоставлением доступа к ним»*.

5. Редакция ст. 93.1 Закона об образовании устанавливает полномочия органа по контролю (надзору) в сфере образования:

- возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях, и
- запрещает прием в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, полностью или частично сроком на один год.

Иными словами, запрет на прием связан с возбуждением дела об административном правонарушении, тогда как в рамках стадии возбуждения дела не разрешается вопрос о наличии оснований для привлечения лица к административной ответственности. Такой подход создает риск злоупотреблений со стороны контролирующих органов и нарушает право граждан на образование. В связи с этим предложенная формулировка нормы вызывает возражения.

6. В абз. 2 ч. 2 ст. 93.1 Закона об образовании допускается возобновление приема в образовательную организацию в связи с установлением факта исполнения предписания, выданного повторно. В свою очередь, выдача повторного предписания предусмотрена только в случае привлечения лица к административной ответственности за неисполнение предписания. Кроме того, из предложенной редакции неясно, в рамках какой процедуры должен быть установлен факт исполнения предписания, выданного повторно.

7. В редакции ч. 4 ст. 93.1 Закона об образовании в качестве дополнительной меры принудительного воздействия предусмотрено лишение аккредитации. Предложенная редакция допускает лишение аккредитации и в тех случаях, когда к ответственности было привлечено должностное лицо организации, осуществляющей образовательную деятельность. Такой подход не отвечает цели государственной аккредитации (ст. 92 Закона об образовании в действующей редакции).

### 3. Вопросы приема на обучение по образовательным программам

#### 3.1. Заключение по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования»

*А. В. Бабич, Е. А. Дмитрикова*

Порядок регламентирует прием граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом, на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования по профессиям, специальностям среднего профессионального образования в образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, по договорам об образовании, заключаемым при приеме на обучение за счет средств физических и/или юридических лиц, а также определяет особенности проведения вступительных испытаний для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В проект целесообразно внести следующие изменения.

1. В соответствии с п. 32 проекта результаты вступительных испытаний оцениваются по зачетной системе. Успешное прохождение вступительных испытаний подтверждает наличие у поступающих определенных творческих способностей, физических и/или психологических качеств, необходимых для обучения по соответствующим образовательным программам.

Предложенный подход к оценке вступительных испытаний, используемый также в действующей редакции Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, утв. Приказом Министерства образования и науки РФ от 23.01.2014 № 36, представляется необоснованным, поскольку в ходе вступительных испытаний поступающие могут продемонстрировать существенно разный уровень творческих способностей, физических и/или психологических качеств и, таким образом, раз-

ный уровень подготовленности к освоению образовательных программ.

Часть 6 ст. 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) предусматривает, что условия приема на обучение по профессиональным образовательным программам должны обеспечивать зачисление лиц, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы.

Оценивание вступительных испытаний при приеме на обучение по программам среднего профессионального образования по зачетной системе фактически исключает возможность отбора для обучения наиболее подготовленных лиц, влечет необоснованное уравнивание поступающих и зачисление лиц для освоения основной профессиональной образовательной программы вне зависимости от того, какой уровень творческих способностей, физических и/или психологических качеств продемонстрировал поступающий в сравнении с другими поступающими.

Согласно ч. 3 ст. 5 Закона об образовании в Российской Федерации гарантируется общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования. Однако общедоступность не может обеспечиваться зачетной системой оценивания результатов вступительных испытаний, поскольку такая система сама по себе не исключает возможность превышения количества поступающих на обучение по конкретной программе среднего профессионального образования, успешно прошедших вступительные испытания, над количеством мест за счет бюджетных ассигнований и одновременно не позволяет обеспечить зачисление наиболее подготовленных лиц.

С учетом отмеченного считаем необходимым изложить п. 32 проекта в следующей редакции: «Результаты вступительных испытаний оцениваются по 100-балльной шкале. Образовательная организация устанавливает количество баллов, подтверждающее успешное прохождение вступительного испытания и наличие у поступающих определенных творческих способностей, физических и/или психологических качеств, необходимых для обучения по соответствующим образовательным программам».

2. Согласно абз. 2 п. 44 проекта в случае, если численность поступающих, включая поступающих, успешно прошедших вступительные испытания, превышает количество мест, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований



федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, образовательная организация осуществляет прием на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования на основе результатов освоения поступающими образовательной программы основного общего или среднего общего образования, указанных в представленных поступающими документах об образовании и/или документах об образовании и о квалификации, результатов индивидуальных достижений, сведения о которых поступающий вправе представить при приеме, а также наличия договора о целевом обучении с организациями, указанными в ч. 1 ст. 71.1 Закона об образовании.

С учетом отмеченного считаем необходимым в качестве первоочередного критерия отбора поступающих определить результаты вступительных испытаний, внося соответствующее дополнение в абз. 2 п. 44 проекта перед словами «результатов освоения поступающими образовательной программы».

3. Согласно п. 16 проекта образовательная организация обязана ознакомить поступающего и/или его родителей (законных представителей) со своим уставом, с лицензией на осуществление образовательной деятельности, со свидетельством о государственной аккредитации, с образовательными программами и другими документами, регламентирующими организацию и осуществление образовательной деятельности, права и обязанности обучающихся. При этом п. 22 проекта устанавливает, что в заявлении фиксируется факт ознакомления (в том числе через информационные системы общего пользования) с копиями лицензии на осуществление образовательной деятельности, свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности по образовательным программам и приложения к ним или отсутствия копии указанного свидетельства. Факт ознакомления заверяется личной подписью поступающего.

Таким образом, с учетом положений п. 22, а также п. 17–19 проекта в п. 16 слово «ознакомить» целесообразно заменить словами «обеспечить ознакомление».

4. Согласно п. 21.1. проекта при подаче заявления (на русском языке) о приеме в образовательные организации российские граждане представляют следующие документы: оригинал или копию документов, удостоверяющих личность, гражданство; оригинал или копию документа об образовании и/или документа об образовании

и о квалификации; четыре фотографии. При личном представлении оригиналов документов поступающим допускается заверение их копий образовательной организацией. Однако в приведенном перечне документов не указана необходимость заверения копий в случае их представления.

Таким образом, представляется целесообразным внести соответствующие уточнения в перечень документов в п. 21.1 проекта.

**3.2. Заключение по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «О внесении изменений в Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, утв. Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 12.01.2017 № 13»**

*А. В. Бабич*

В соответствии с проектом Приказа Министерства науки и высшего образования РФ «О внесении изменений в Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, утв. Приказом Министерства образования и науки РФ от 12.01.2017 № 13» указанный Порядок приема предлагается дополнить нормой, согласно которой при угрозе возникновения и/или возникновении чрезвычайных ситуаций, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории РФ либо на ее части Порядок в части способов представления документов, необходимых для поступления на обучение, сроков завершения приема указанных документов, сроков проведения вступительных испытаний, сроков размещения списков поступающих на официальном сайте организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, сроков зачисления на обучение не применяется.

Указанный Порядок не устанавливает сроки завершения приема необходимых для поступления документов, сроки проведения вступительных испытаний, сроки размещения списков поступающих, сроки зачисления на обучение. Данные сроки определяются

организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно. Таким образом, считаем необходимым исключить из проекта соответствующие положения о сроках.

**3.3. Заключение по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»**

*А. В. Бабич*

Порядок регламентирует прием граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата и программам специалитета в образовательные организации высшего образования, на обучение по образовательным программам высшего образования — программам магистратуры в организации высшего образования и научные организации.

Представленный на рассмотрение проект приказа Министерства науки и высшего образования РФ «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» (далее — Порядок приема) представляется целесообразным поддержать при условии рассмотрения и решения следующих вопросов.

1. В соответствии с абз. 3 подп. 5 п. 7 Порядка приема «если количество мест, оставшееся после выделения целевой квоты, недостаточно для выделения особой квоты, недостающие места выделяются в рамках целевой квоты с проведением отдельного конкурса на указанные места». Данная норма требует уточнения ввиду следующих обстоятельств. Согласно п. 41 Порядка приема информация об особой квоте размещается на сайте образовательной организации не позднее 1 октября года, предшествующего году приема, а информация о целевой квоте — 1 июня года приема. Таким образом, выделение особой квоты будет производиться образовательными организациями ранее установления целевой квоты, а следователь-

но, абитуриенты и их родители (законные представители) будут ориентироваться на установленное значение особой квоты. Кроме того, буквальное прочтение данной нормы позволяет сделать вывод о том, что особая квота выделяется «в рамках целевой квоты», т. е. поступать по данной квоте смогут только лица, заключившие договоры о целевом обучении, что ограничивает права лиц, имеющих право поступать в рамках особой квоты.

2. Пункт 22 Порядка приема предусматривает, что максимальное количество специальностей и/или направлений подготовки, по которым поступающий вправе одновременно участвовать в конкретной организации высшего образования, устанавливается организацией высшего образования и составляет не менее двух и не более десяти. При этом абз. 3 подп. 3 п. 45 Порядка приема предусматривает заверение личной подписью поступающего факта «одновременной подачи заявлений о приеме в данную организацию не более чем по трем специальностям и/или направлениям подготовки». Представляется, что данная норма требует соответствующих изменений.

3. Согласно п. 33 Порядка приема начисление баллов за те или иные индивидуальные достижения осуществляется «по решению организации». При этом п. 35 Порядка приема устанавливает, что образовательная организация «может начислить поступающему: не менее двух баллов» за наличие золотого значка отличия Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне», а также «баллы за иные индивидуальные достижения». Таким образом, применительно к одному из индивидуальных достижений фактически установлена нижняя граница баллов. Вывод об обязательности установления соответствующего количества баллов за данное индивидуальное достижение следует из систематического толкования норм Порядка приема.

4. В соответствии с абз. 6 п. 81 Порядка приема «организация осуществляет прием заявлений о согласии на зачисление и документов установленного образца до дня завершения приема согласия на зачисление включительно, в указанный день — до 18 часов по местному времени (по решению организации — до более позднего времени)». Установление образовательными организациями различных временных границ для завершения приема согласий на зачисление представляется нецелесообразным, поскольку в условиях довольно высокой мобильности абитуриентов, в особенности в последний

день подачи согласий на зачисление, такое регулирование может повлечь существенные риски для образовательных организаций.

5. Пункт 79 Порядка приема предусматривает, что в конкурсном списке указывается «номер страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования». Представляется нецелесообразным размещение в открытом доступе такого рода персональных данных обучающихся.

6. Пункт 84 Порядка приема устанавливает, что «при зачислении на обучение по договорам об оказании платных образовательных услуг установленное количество мест может быть превышено по решению организации при условии зачисления всех поступающих, набравших не менее минимального количества баллов». В ходе проведения приема могут складываться ситуации, при которых требуется увеличение количества платных мест (например, поступает много победителей олимпиад, в результате чего абитуриенты с высокими баллами ЕГЭ зачисляются на платной основе (в том числе с оплатой за счет стипендий, учрежденных образовательными организациями в целях поддержки талантливых школьников). Однако предлагаемое регулирование фактически означает обязанность образовательной организации принять на обучение всех поступающих, набравших не менее минимального количества баллов, что практически не реализуемо применительно к крупным образовательным организациям, конкурс в которые составляет сотни и тысячи абитуриентов.

7. Пункт 85 Порядка приема устанавливает, что «если после истечения установленного срока зачисления по конкретным условиям поступления имеются незаполненные места, организация может на основании соответствующего конкурсного списка в установленном ею порядке провести дополнительное зачисление на указанные места с уведомлением Министерства науки и высшего образования РФ о проведении дополнительного зачисления». При этом п. 13 Порядка приема говорит о том, что «организация может проводить дополнительный прием на вакантные места в установленные ею сроки». В связи с этим возникает вопрос о соотношении данных механизмов зачисления на вакантные места.

**3.4. Заключение по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (вместе с Порядком приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования)»**

*А. В. Бабич, И. А. Васильев, Н. И. Дивеева*

Порядок приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (далее — Порядок приема) регламентирует правила приема граждан РФ на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в организации, осуществляющие образовательную деятельность.

В результате экспертизы указанного проекта выявлены следующие проблемы.

1. Не совсем последовательна позиция проекта Порядка приема в отношении количества родителей (законных представителей) детей с ограниченными возможностями здоровья, имеющих право на выражение своего мнения, при приеме на обучение по адаптированной образовательной программе: 1) в п. 13 определяется, что такие дети принимаются на обучение по адаптированной образовательной программе начального общего, основного общего и среднего общего образования только с согласия их родителей (законных представителей) — множественное число; 2) в п. 22 устанавливается как общее правило, что прием на обучение по основным общеобразовательным программам осуществляется по личному заявлению родителя (законного представителя) — единственное число; 3) в п. 24 среди сведений, необходимых для указания в заявлении о приеме на обучение, говорится о согласии родителя(ей) (законного(ых) представителя(ей)) ребенка на обучение ребенка по адаптированной образовательной программе — единственное и множественное число как альтернатива.

2. В п. 26 проекта Порядка приема устанавливается дополнительное требование для родителя(ей) (законного(ых) представителя(ей)) ребенка, являющегося иностранным гражданином или лицом без гражданства, о предоставлении документа, подтверждающего род-

ство заявителя(ей) (или законность представления прав ребенка). Возникает вопрос: требуется ли такое подтверждение для ребенка, являющегося гражданином РФ?

3. В п. 26 проекта Порядка приема определяется, что иностранные граждане и лица без гражданства при приеме на обучение представляют все документы на русском языке. Возникает вопрос: на каком языке предоставляют документы при приеме на обучение граждане РФ?

4. В п. 21 проекта Порядка приема устанавливается, что при приеме на обучение выбор языка образования осуществляется по заявлению родителей (законных представителей) детей. Возникает вопрос: нужно ли учитывать мнение обоих родителей (законных представителей) детей? Согласно п. 1 ч. 3 ст. 44 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» такие вопросы разрешаются с учетом мнения ребенка, что не отражено в проекте Порядка приема.

5. В проекте Порядка приема ничего не говорится об издании распорядительных актов образовательной организации о приеме детей на обучение (за исключением приема в первый класс).

6. Несомненное достоинство проекта Порядка приема — цифровизация способов подачи заявления о приеме на обучение и соответствующих документов, что представлено в положениях п. 23. Так, заявление и документы могут быть поданы: в электронной форме (документ на бумажном носителе, преобразованный в электронную форму путем сканирования или фотографирования с обеспечением машиночитаемого распознавания его реквизитов); посредством электронной почты общеобразовательной организации или электронной информационной системы общеобразовательной организации, в том числе с использованием функционала официального сайта общеобразовательной организации в сети Интернет или иным способом с использованием сети Интернет; с использованием функционала (сервисов) региональных порталов государственных и муниципальных услуг. Использование перечисленных способов, несомненно, упрощает процедуру приема на обучение, позволяя не посещать образовательную организацию. Вместе с тем «электронная форма», как она сформулирована в процитированном положении п. 23 проекта Порядка приема, представляет собой не способ подачи заявления о приеме на обучение и документов, а форму их направления общеобразовательной организации на рассмотре-

ние — п. 23 проекта Порядка приема перечисляет именно формы направления. Полагаем, необходимо уточнить в п. 23 проекта Порядка приема, что предполагает собой «электронная форма» как способ, а не форма подачи заявления о приеме на обучение и соответствующих документов.

7. Несмотря на актуальные электронные способы подачи заявления о приеме на обучение и соответствующих документов, логически предполагаемая цифровизация процесса приема на обучение не прослеживается в положениях п. 29 проекта Порядка приема. Так, в данном пункте не представлены электронные способы обратной коммуникации с родителем(ями), законным(ыми) представителем(ями) ребенка или поступающим после регистрации заявления. Согласно п. 29 проекта Порядка приема перечисленным лицам выдается документ, содержащий индивидуальный номер заявления о приеме на обучение и перечень представленных при приеме на обучение документов. Представляется, что названный документ может выдаваться не только при посещении образовательной организации, но и при дистанционном взаимодействии участвующих субъектов — в электронной форме посредством электронной почты общеобразовательной организации, или электронной информационной системы общеобразовательной организации, или с использованием функционала (сервисов) региональных порталов государственных и муниципальных услуг. Такое дополнение видится логически взаимосвязанным с положениями п. 23 проекта Порядка приема, предполагающими идентичные цифровые способы для представления заявления о приеме на обучение и соответствующих документов.



**3.5. Заключение по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»**

*А. В. Бабич*

Порядок устанавливает правила отбора иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом, на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительным профессиональным программам в пределах установленной Правительством РФ квоты на образование в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом, а также предъявляемые к ним требования.

В целом проект приказа Министерства науки и высшего образования РФ «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством РФ квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее — проект) содержит нормы, улучшающие процедуру отбора иностранных граждан и позволяющие принять наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ. В числе указанных норм — введение процедуры экзаменационных испытаний на первом этапе конкурсного отбора, а также учет результатов олимпиад, проводимых образовательными организациями высшего образования, в том числе на уровне магистратуры.

Вместе с тем представляется целесообразным уточнить ряд моментов, связанных с проверкой языковых компетенций иностранных граждан.

По общему правилу согласно подп. 1 п. 20 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры (Приказ Минобрнауки России от 14.10.2015 № 1147) и п. 1 Перечня вступительных испытаний при приеме на обучение по образовательным программам высшего образования — програм-

мам бакалавриата и программам специалитета (Приказ Минобрнауки России от 30.08.2019 № 666) при приеме на обучение по всем специальностям и направлениям подготовки программ бакалавриата и специалитета абитуриенты обязаны проходить вступительное испытание по русскому языку. Это правило распространяется также на абитуриентов из числа иностранных граждан или лиц без гражданства.

Вместе с тем согласно подп. «а» п. 12 проекта иностранные граждане (лица без гражданства), принимаемые на обучение в рамках квоты, фактически самостоятельно оценивают свой уровень владения русским языком, отмечая это в анкете (в случае если уровень владения русским языком кандидата недостаточен для освоения основной профессиональной образовательной программы, в заявке дополнительно указывается необходимость обучения по дополнительным общеобразовательным программам, обеспечивающим подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке).

Требований к порядку определения уровня владения абитуриентами русским языком в данном случае не установлено, равно как не предусмотрена обязанность представлять какие-либо документы в обоснование указанного абитуриентом в анкете уровня знаний.

Таким образом, если абитуриенты, поступающие в соответствии с Приказом Минобрнауки России от 14.10.2015 № 1147, проходят объективную и независимую оценку их уровня владения русским языком, то иностранные граждане и лица без гражданства, поступающие на обучение в соответствии с ч. 6 ст. 78 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», такой оценки не проходят.

Данный подход является в достаточной степени дискуссионным и впоследствии может создать трудности у самого абитуриента при обучении.

С учетом вышеизложенного полагаем целесообразным внести изменения в проект, установив обязанность подтверждения конкретного уровня владения русским языком сертификатом, выданным в рамках государственной системы тестирования в порядке, предусмотренном Приказом Министерства образования и науки РФ от 18.06.2014 № 667 «Об утверждении формы и Порядка проведения государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку» (за исключением образовательных программ, обуче-

ние по которым ведется не на русском языке). Этим же документом (и в том же порядке) достижение требуемого уровня владения русским языком должны подтверждать и выпускники дополнительных общеобразовательных программ, обеспечивающих подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке.

При отсутствии же документов, подтверждающих уровень владения русским языком, абитуриент обязан пройти экзамен по русскому языку либо должен быть зачислен на подготовительное отделение (подготовительный факультет) для изучения русского языка в объеме, позволяющем успешно осваивать образовательную программу высшего образования.

**3.6. Замечания по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «О внесении изменений в Порядок и условия осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующего уровня и направленности, утвержденные Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28.12.2015 № 1527»**

*Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова, А. А. Соловьев*

1. В тексте проекта содержится отсылка к несуществующему Приказу Министерства просвещения РФ, в то время как соответствующий вопрос регламентирован Приказом Министерства образования и науки РФ от 08.04.2014 № 293 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования».

2. Предложенная редакция п. 4.1 нуждается в доработке. Формулировка «обращаются в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления для направления...»<sup>13</sup> не соответствует ст. 67 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ

---

<sup>13</sup> Здесь и далее в цитатах курсив наш.

«Об образовании в Российской Федерации», а также п. 8 Приказа Министерства образования и науки РФ от 08.04.2014 № 293. Руководствуясь положениями указанных нормативных правовых актов, соответствующий орган выдает направление в образовательную организацию. В п. 4.1 проекта предлагаем заменить слова «для направления» словами «для получения направления».

3. Пункты 8 и 9 Приказа Министерства образования и науки РФ от 08.04.2014 № 293 определяют порядок действий *после* получения направления, порядок получения такого направления в этих пунктах не указан, как и порядок «обращения в орган... для получения направления». В проекте после слова «услуги» пропущена значительная часть текста: «услуги, предоставляемой органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, по приему заявлений, постановке на учет и зачислению детей в образовательные организации, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)»<sup>14</sup>.

4. В предложенной редакции отсутствуют порядок и сроки, в которые соответствующий орган «направляет» и «информирует о направлении». Также не установлены порядок и сроки направления заявителем информации о предоставлении места в образовательной организации.

5. Проект предусматривает включение в Приказ Минобрнауки РФ от 28.12.2015 № 1527 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности» следующего положения «...создании специальных условий для организации обучения и воспитания ребенка-инвалида в соответствии с *индивидуальной программой реабилитации инвалида*» (п. 4.2). В такой редакции формулировка не соответствует Приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 13.06.2017 № 486н «Об утвержд-

---

<sup>14</sup> Пункт 2 сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями и организациями субъектов РФ и муниципальными учреждениями и организациями, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р.

дении Порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм». В названном подзаконном акте закрепляется термин *«индивидуальная программа реабилитации и абилитации ребенка-инвалида»*. Предлагаем уточнить формулировку п. 4.2 следующим образом: «...создании специальных условий для организации обучения и воспитания ребенка-инвалида в соответствии с *индивидуальной программой реабилитации и абилитации инвалида*».

6. Дополнение к п. 9 необходимо рассматривать в системе с предложенной редакцией п. 7 и действующей редакцией п. 8 Приказа Минобрнауки РФ от 28.12.2015 № 1527 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности». Предлагаемые в п. 7 изменения, наряду с обязанностью исходной организации выдать личное дело (формулировка действующей редакции), устанавливают обязательность описи документов, обязанность родителя (законного представителя) подтвердить получение личного дела. Действующая редакция п. 8 не допускает «требование предоставления других документов в качестве основания для зачисления обучающегося в принимающую организацию в связи с переводом из исходной организации», и родители (законные представители) обязаны представить в принимающую организацию личное дело с заявлением о зачислении. Предложенная редакция п. 9 предусматривает право принимающей организации запросить у родителя (законного представителя) и документы, копии которых отсутствуют в личном деле. Полагаем, что на родителя (законного представителя) допустимо возложение обязанности только в части передачи документов в соответствии с описью. За правильность формирования личного дела отвечает исходная образовательная организация. Этот вывод подтверждается положениями действующих нормативных правовых актов. Приказом Рособнадзора от 28.02.2020 № 232 утвержден Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых

оценивается при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору в сфере образования. В числе прочего при проведении мероприятий по контролю оценивается соблюдение п. 18 Приказа Минобрнауки России от 08.04.2014 № 293. Согласно п. 18 на каждого ребенка, зачисленного в образовательную организацию, заводится личное дело, в котором хранятся все сданные документы. Таким образом, обязательное требование устанавливается в отношении образовательной организации.

#### 4. Оценка качества условий осуществления образовательной деятельности

*Замечания и предложения по проекту приказа  
Министерства образования и науки Российской Федерации  
«Об утверждении показателей, характеризующих общие  
критерии оценки качества условий осуществления  
образовательной деятельности организациями,  
осуществляющими образовательную деятельность  
по образовательным программам высшего образования»*

*С. М. Оленников*

1. Как следует из представленного проекта, к показателям, характеризующим общий критерий «Открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность», относится наличие на сайте организации:

- сведений об электронных сервисах (форма для подачи электронного обращения (жалобы, предложения), получение консультации по оказываемым услугам и др.);
- раздела «Часто задаваемые вопросы».

С учетом положительного опыта СПбГУ данный критерий можно дополнить такими показателями, как наличие на сайте разделов «Виртуальная приемная», «Материалы приема граждан» или иных аналогичных ресурсов.

2. Как следует из представленного проекта, показателем, характеризующим общий критерий «Комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность», выступает «наличие и понятность навигации внутри организации». Полагаем, что данный критерий является неопределенным по содержанию (неясно, что означает «понятность навигации»). Можно сформулировать этот критерий так: «Наличие и актуальность необходимой для получателей услуг информации о местах расположения зданий, помещений, кабинетов и других объектов внутри организации».

3. Согласно одному из положений проекта, показателем, характеризующим общий критерий «Доступность услуг для инвалидов», является «оборудование входных групп пандусами (подъемными

платформами)». С учетом того, что в некоторых исторических зданиях невозможно оборудовать пандусы, можно предложить сформулировать этот критерий следующим образом: «Оборудование входных групп пандусами (подъемными платформами) и/или специальными кнопками вызова персонала, осуществляющего необходимую помощь для доступа в здание».



## 5. Организация образовательной деятельности

### 5.1. Заключение по проекту постановления

*Правительства Российской Федерации «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования»*

*А. В. Бабич, С. А. Белов*

Проект постановления Правительства РФ «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования» устанавливает порядок организации и осуществления целевого обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования.

В проект постановления Правительства РФ «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования» (далее — Постановление о целевом обучении) представляется необходимым внести следующие изменения.

1. В Государственной думе РФ в третьем чтении рассматривается проект федерального закона № 868839-7, который предусматривает внесение изменений в ст. 71.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), предполагающих исключение требования об установлении Правительством РФ перечня специальностей, направлений подготовки, по которым определяется квота приема на целевое обучение (далее — квота), а также установление последствий неисполнения организацией, осуществляющей образовательную деятельность и являющейся заказчиком целевого обучения, обязательства по трудоустройству гражданина. Необходимо учесть данные нормы, предлагаемые для введения, в Постановлении о целевом обучении.

2. Форма договора о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования, утверждаемая Постановлением о целевом обучении, не различается в зависимости от того, заключается ли договор с гражданином, поступающим на обучение для предоставления возможности приема на места в пределах квоты, или же с обучающимся. Вместе с тем подобная дифференциация видится обоснованной и необхо-

димой, поскольку именно поступление на места в пределах квоты обуславливает значительный объем взаимных прав и обязанностей сторон согласно Постановлению о целевом обучении. В ситуации, когда договор о целевом обучении заключается с лицом, уже осваивающим образовательную программу, определение содержания соответствующего договора должно осуществляться прежде всего сторонами в установленных Законом об образовании пределах при минимальном регулировании соответствующих отношений на подзаконном уровне.

Так, не в полной мере обоснованным видится императивное возложение на организацию без государственного (муниципального) участия при заключении договора с обучающимися гражданином обязанности обеспечивать его трудоустройство при детализированном описании условий трудоустройства согласно разд. III формы договора о целевом обучении. Представляется, что организация и гражданин по взаимному согласованию должны иметь возможность определить в договоре любой иной перечень характеристик, связанных с осуществлением трудовой деятельности.

Кроме того, в случае заключения договора с обучающимся целесообразно предусмотреть возможность заказчика обоснованно отказать от исполнения обязанности по трудоустройству без выплаты компенсации гражданину. Основанием такого отказа могут быть, например, результаты аттестации лица, завершившего освоение образовательной программы, при приеме на работу. Данная аттестация должна проводиться с учетом предполагаемой трудовой функции и содержания должностных обязанностей и с методической точки зрения давать возможность объективно оценить наличие либо отсутствие у гражданина, окончившего обучение, способностей решать профессиональные задачи. Если аттестация не пройдена гражданином успешно, заказчик должен иметь право отказать от исполнения обязанности по трудоустройству без привлечения к ответственности за такой отказ в виде выплаты компенсации. Подобные дополнения видится необходимым инициировать для внесения в ч. 5 ст. 56 Закона об образовании, а также включить в разд. II, III и IV Положения о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования (далее — Положение).

3. Как следует из п. 2 Правил установления квоты приема на целевое обучение по образовательным программам высшего обра-

зования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, который предлагается утвердить Постановлением о целевом обучении, квота устанавливается по специальностям, направлениям подготовки высшего образования и утверждается распоряжением Правительства РФ, издаваемым ежегодно. На основании определенной Правительством РФ доли мест для приема на целевое обучение рассчитывается количество мест в рамках квоты для приема в конкретные организации, осуществляющие образовательную деятельность. Опыт приема на обучение на 2019/2020 учебный год продемонстрировал значительное превышение количества мест в пределах квоты над количеством лиц, принявших участие в конкурсе для поступления на целевое обучение.

С учетом того, что прием на целевое обучение является важным инструментом обеспечения российской экономики кадрами, представляется необходимым включить в разд. VI Положения норму, согласно которой устанавливается обязанность федеральных органов исполнительной власти и высших органов исполнительной власти субъектов РФ проводить мероприятия для привлечения контингента поступающих на места в пределах квоты, т. е. для заключения данными органами власти и/или подведомственными им организациями договоров о целевом обучении с поступающими.

4. Пункт 3 Положения содержит существенные условия договора о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования. Указанные существенные условия содержатся в ч. 2 ст. 56 Закона об образовании; таким образом, в Положении дублируется Закон об образовании, что представляется необоснованным; подобное дублирование необходимо устранить. Кроме того, в п. 8 Положения воспроизводится норма ч. 3 ст. 56 Закона об образовании, однако отсутствует указание на то, что организация, осуществляющая образовательную деятельность, включается в число сторон договора о целевом обучении наряду с гражданином, как отмечено в ч. 3 ст. 56 Закона об образовании. Также считаем правильным исключить из Положения дублирование, которое имеет место в п. 36 по отношению к ч. 5 ст. 56 Закона об образовании.

5. Согласно ч. 1 ст. 71.1 Закона об образовании право на прием на целевое обучение по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в пределах

установленной квоты имеют граждане, которые в соответствии со ст. 56 Закона об образовании заключили договор о целевом обучении с органами власти, местного самоуправления, организациями с государственным (муниципальным) участием или организациями оборонно-промышленного комплекса.

Существенными условиями договора о целевом обучении являются обязательства заказчика по трудоустройству гражданина, заключившего договор о целевом обучении, не позднее срока, установленного договором о целевом обучении, с указанием места осуществления трудовой деятельности в соответствии с квалификацией, полученной в результате освоения образовательной программы. Стороной договора о целевом обучении может быть работодатель, однако ответственность за неисполнение обязанности по трудоустройству гражданина возлагается только на заказчика.

Закон об образовании устанавливает виды заказчиков целевого обучения, но не работодателей, что может привести к заключению договоров, в соответствии с которыми трудоустройство гражданина будет осуществляться не в орган государственной власти, орган местного самоуправления, организацию с государственным (муниципальным) участием или организацию, обеспечивающую обороноспособность Российской Федерации. Таким образом, трудовая деятельность данного гражданина не будет связана с решением задач в интересах государства, что представляется необоснованным ввиду первоначального приема гражданина на обучение за счет бюджетных ассигнований в рамках отдельного потока поступающих, а значит, более выгодной конкурсной ситуации.

Изложенное приводит к выводу о том, что в разд. VI Положения необходимо определить виды работодателей, которые могут быть стороной договора о целевом обучении, используемого для поступления на места в пределах квоты, как это сделано в отношении заказчиков целевого обучения.

6. В соответствии с п. 10 Положения в договоре о целевом обучении указывается одно из перечисленных условий определения места осуществления трудовой деятельности. Одновременно Закон об образовании предусматривает, что компенсация гражданину при неисполнении заказчиком обязанности обеспечить трудоустройство выплачивается кратно в зависимости от среднемесячной начисленной заработной платы в соответствующем субъекте РФ, на территории которого он должен был быть трудоустроен. Полага-

ем необходимым дополнить п. 10 Положения указанием на то, что в случае отсутствия в договоре упоминания о работодателе следует с учетом требований п. 47 Положения определить в договоре о целевом обучении территорию субъекта (субъектов) РФ для возможности расчета размера компенсации гражданину.

7. Согласно п. 14 Положения договором о целевом обучении устанавливается период, до истечения которого гражданин обязан заключить трудовой договор с заказчиком или работодателем после отчисления гражданина в связи с получением образования (завершением обучения) из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Вместе с тем из ч. 2 ст. 56 Закона об образовании следует, что данной обязанности гражданина должна корреспондировать обязанность заказчика обеспечить заключение с гражданином соответствующего трудового договора. Таким образом, положение о наличии подобной обязанности заказчика нужно включить в п. 14 Положения.

8. Пунктом 16 Положения предусмотрено расторжение договора по соглашению сторон с освобождением от ответственности за неисполнение обязательств. Видится необходимым дополнение данного положения указанием на то, что при включении организации, осуществляющей образовательную деятельность, в число сторон договора его расторжение возможно только по волеизъявлению гражданина и заказчика. Кроме того, следует дополнить п. 16 Положения указанием на то, что предусмотренное правило не распространяется на договоры, в соответствии с которыми гражданин поступил на целевое обучение в пределах квоты, со ссылкой на п. 52 Положения.

9. Согласно п. 17 Положения договор о целевом обучении может содержать иные условия, не ухудшающие положения сторон по сравнению с установленным законодательством РФ. Не вполне понятно, какие условия могут рассматриваться в качестве не ухудшающих положение, следует ли из указанного пункта невозможность принятия сторонами на себя каких-либо иных, не предусмотренных Постановлением о целевом обучении обязательств. Следует дополнить п. 17 Положения нормами, содержащими описание таких условий.

10. Положение предусматривает особенности приема на целевое обучение только в части программ высшего образования; установления квоты приема на целевое обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования не предусмотрено.

На основании п. 43 Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, утв. Приказом Министерства образования и науки РФ от 23.01.2014 № 36, если количество поступающих превышает количество мест за счет бюджетных ассигнований, то ранжирование осуществляется в первую очередь на основании результатов освоения поступающими общеобразовательной программы; наличие же договора о целевом обучении учитывается во вторую очередь, что может привести к тому, что лица, заключившие договор о целевом обучении, не будут зачислены для освоения программ среднего профессионального образования.

Сложившаяся ситуация, когда предусмотрено квотирование мест для приема на целевое обучение по программам высшего образования и отсутствует квотирование применительно к программам среднего профессионального образования, представляется необоснованной, тем более что кадровое обеспечение экономики, которое может быть эффективно осуществлено путем привлечения лиц, прошедших целевое обучение, особенно важно в отраслях, имеющих высокую потребность в квалифицированных рабочих, служащих и специалистах среднего звена.

Таким образом, считаем необходимым внести в Положение раздел, касающийся особенностей приема на целевое обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, а также включить в Постановление правила установления квоты приема на целевое обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, предварительно инициировав внесение соответствующих дополнений в Закон об образовании.

## ***5.2. Заключение по проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»***

*А. В. Бабич, С. А. Белов*

По проекту постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» отметим следующее.

1. Согласно пояснительной записке предусматривается переиздание действующего Постановления Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» (с последующими изменениями и дополнениями), однако в предложенный проект Правил оказания платных образовательных услуг включена новая норма (п. 5). Согласно этой норме разработка порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, оказываемые им сверх установленного государственного задания, в части предоставления платных образовательных услуг осуществляется органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального бюджетного учреждения, с учетом общих требований к порядку определения стоимости платных образовательных услуг, предоставляемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утверждаемых Министерством науки и высшего образования РФ.

2. Полагаем, что проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» должен рассматриваться одновременно с проектом вышеуказанного нормативного правового акта Министерства науки и высшего образования РФ об общих требованиях к порядку определения стоимости платных образовательных услуг, предоставляемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

В соответствии с п. 11 Правил оказания платных образовательных услуг исполнитель обязан довести до заказчика информацию, содержащую сведения о предоставлении платных образовательных услуг в порядке и объеме, которые предусмотрены Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Видится необходимым исключить упоминание Закона РФ «О защите прав потребителей» в связи с тем, что вопрос о распространении его действия на отношения в сфере образования является дискуссионным. Кроме того, считаем необоснованным введение подзаконным нормативным правовым актом (постановлением Правительства РФ) обязанности исполнителя знакомить заказчика с определенной информацией, объем и порядок которой предусмотрен законами, поскольку действие законов и их применение либо

неприменение к тем или иным отношениям, а равно ознакомление сторон этих отношений с соответствующей информацией связано с содержанием законов, а не с требованиями подзаконных нормативных правовых актов.

**5.3. Замечания и предложения по проекту приказа  
Министерства науки и высшего образования  
Российской Федерации «Об утверждении Порядка  
организации и осуществления образовательной  
деятельности по основным общеобразовательным  
программам — образовательным программам начального  
общего, основного общего и среднего общего образования»**

*А. В. Бабич*

Порядок регулирует организацию и осуществление образовательной деятельности для учащихся, воспитанников по основным общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, в том числе особенности организации образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

Полагаем необходимым дополнить п. 1 проекта следующим предложением: «Особенности организации и осуществления образовательной деятельности по основным и дополнительным образовательным программам для граждан, проявивших выдающиеся способности, а также граждан, добившихся успехов в учебной деятельности, научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности и физкультурно-спортивной деятельности, осуществляемой образовательными организациями, имеющими указанные специализированные структурные подразделения, и нетиповыми образовательными организациями, определяются локальными нормативными актами данных организаций».

Включение данной нормы в текст решает следующий вопрос. Часть 5 ст. 77 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает: «Особенности организации и осуществления образовательной деятельности по основным и дополнительным образовательным программам для граждан, проявивших выдающиеся способности, а также граждан,



добившихся успехов в учебной деятельности, научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности и физкультурно-спортивной деятельности, осуществляемой образовательными организациями, имеющими указанные специализированные структурные подразделения, и нетиповыми образовательными организациями, определяются в соответствии с ч. 11 ст. 13 настоящего Федерального закона».

При этом ч. 11 ст. 13 не содержит указания о том, что в отношении данной категории программ должен разрабатываться особый порядок: «Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования, основным программам профессионального обучения и дополнительным общеобразовательным программам устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом».

Следовательно, ссылка на такие особенности должна содержаться в общем документе, однако представленный проект порядка никаких норм об особенностях реализации этих программ не содержит.

#### ***5.4. Замечания и предложения по проекту приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства просвещения Российской Федерации «Об организации и осуществлении образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ»***

*Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова*

Порядок устанавливает правила организации и осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ (далее соответственно — сетевая форма, образовательные программы).

Обращает на себя внимание то, что в Порядке осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ, в Примерном договоре о сетевой форме реализации образовательных программ, не говорится об особен-

ностях реализации (правовых, организационных, финансовых) сетевых программ с участием организации, не являющейся образовательной. Она лишь упоминается как возможная сторона сетевого взаимодействия в п. 4 указанного Порядка.

Пунктом 9 Приказа установлено, что при переходе к использованию сетевой формы изменения в образовательную программу вносятся с согласия родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, не имеющих основного общего образования. Предлагаем скорректировать формулировку в соответствии с положениями ст. 2 Федерального закона 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Законом предусмотрено, что участниками образовательных отношений являются родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся.

В п. 13 Порядка осуществления образовательной деятельности при сетевой форме реализации образовательных программ определяется, что результаты промежуточной аттестации, проводимой иной образовательной организацией, являются результатами промежуточной аттестации по сетевой образовательной программе и не требуют перезачета. В связи с этим оставлен без внимания вопрос о том, распространяются ли на сетевое взаимодействие правила зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения образовательной программы в других организациях. Фактически в этих правилах определяются правила перезачета, так как указаны условия для зачета результатов аттестации по сетевой образовательной программе.

**5.5. Замечания и предложения по проекту приказа  
Министерства науки и высшего образования  
Российской Федерации и Министерства просвещения  
Российской Федерации «О практической подготовке  
обучающихся»**

*Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова*

Проект приказа содержит обязательные требования к порядку организации практической подготовки обучающихся. Оценка соблюдения указанных требований осуществляется в рамках федерального государственного надзора в сфере образования, входящего в государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Пункт 13 Положения содержит перечень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. С учетом того, что механизм «регуляторной гильотины» реализуется во всех отраслях, включение реквизитов нормативных правовых актов представляется излишним.

Ряд замечаний и предложений касаются приложения №2 Положения о практической подготовке обучающихся:

- полагаем необходимым скорректировать название Приложения: «Договор о практической подготовке, заключаемый...» или, если учесть, что выше определяется, что это ПРИМЕРНАЯ ФОРМА, то тогда изложить пункт в формулировке «договора, заключаемого...»;
- скорректировать формулировку п. 1.4, изложив его в редакции «заключенного Сторонами договора»;
- п. 2.2.2 примерной формы договора предусматривает, что профильная организация обязана назначить ответственное лицо, соответствующее требованиям трудового законодательства о допуске к педагогической деятельности; предлагаемая формулировка нуждается в уточнении с учетом положений ст. 331 Трудового кодекса РФ, а именно: необходимо определить сторону отношений, обеспечивающую финансирование реализации условий (или использование материальной базы).

### **5.6. Заключение по проекту профессионального стандарта «Руководитель образовательной организации высшего образования»**

*А. А. Соловьев*

По результатам анализа законодательства об образовании, истории его развития и практики применения считаем необходимым обратить внимание на следующие принципиальные вопросы, возникающие при рассмотрении проекта профессионального стандарта «Руководитель образовательной организации высшего образования»<sup>15</sup> (далее — проект).

---

<sup>15</sup> Проект профессионального стандарта «Руководитель образовательной организации высшего образования». URL: <https://www.znanierussia.ru/useful/Pages/rukovoditel-obrazovatelnoy-organizatsii-vysshego-obrazovaniya.aspx> (дата обращения: 12.12.2020).

1. Разработка и утверждение соответствующего профессионального стандарта крайне затянулась. За прошедшие годы подготовлено уже несколько проектов таких профессиональных стандартов, но в силу различных причин работа над соответствующим документом продолжается и до сих пор не завершена, хотя необходимость его, по нашему мнению, бесспорна.

Противники стандартизации часто приводят в качестве аргумента в пользу своей точки зрения многоплановость осуществляемой высшими учебными заведениями деятельности, включая многообразие реализуемых образовательных программ и направлений научных исследований, что особенно характерно для классических университетов. Однако сложность содержания хозяйственной деятельности и то, что современный университет должен на высоком уровне осуществлять одновременно и образовательную, и научную, и инновационную, и культурно-просветительскую деятельность, вовсе не исключает возможности формализовать в виде трудовых функций и трудовых действий основные требования к уровню квалификации и навыкам его руководителя. Это позволит обеспечить повышение уровня управляемости в рамках всей системы высшего образования, которая остается до настоящего времени преимущественно государственной. Более того, разработка и утверждение соответствующего профессионального стандарта должны помочь самим ректорам в организации управленческого процесса внутри образовательной организации таким образом, чтобы никакие аспекты этой работы не были забыты. Поэтому целесообразность применения профессиональных стандартов для регулирования такого вида деятельности, как руководство образовательной организацией высшего образования, представляется очевидной.

В целом при описании трудовых функций руководителя образовательной организации высшего образования (далее — ООВО) авторы Проекта отразили положения ч. 8 ст. 51 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), в которой эти трудовые функции, основные задачи четко сформулированы: «...руководитель образовательной организации несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации, а также за реализацию программы развития образовательной организации».

Основная функция ректора — именно организационно-управленческая деятельность, а не самостоятельное ведение исследовательской или преподавательской работы. Ректор не обязан обладать навыками и знаниями для осуществления научных исследований по всем направлениям НИР вуза, быть экспертом по всем направлениям экспертной деятельности, по всем направлениям и видам преподавательской, учебно-методической и воспитательной работы, но должен иметь знания, позволяющие эффективно организовать работу по формированию исследовательских коллективов и экспертных групп, подбору высококлассных педагогов, привлечению заказчиков (которые сами будут ставить научные, научно-технологические задачи или задачи по подготовке профессиональных кадров), контроль выполнения договоров, объективную оценку результатов. Все это вполне укладывается в формат профессионального стандарта, т. е. перечня трудовых функций и трудовых действий.

Анализ представленного проекта в части обобщенной трудовой функции «А» «Стратегическое и операционное управление образовательной организацией высшего образования» позволяет сделать вывод, что авторы также придерживались в целом описанного выше подхода при разработке этой части документа.

Вместе с тем даже здесь наблюдаются определенные отклонения — в том, что касается возложения на руководителя ООВО не предусмотренных законодательством обязанностей. Например, согласно п. 3.1.8 проекта на руководителя возлагается обязанность по организации «системы формирования у... работников образовательной организации высшего образования уважения к закону и правопорядку», а также осуществлению «мероприятий по профилактике правового нигилизма».

2. При анализе п. 3.2 проекта следует учитывать, что должность «президент вуза» первоначально вводилась в качестве фактически почетной должности. На нее рекомендовалось переводить ректоров ООВО, которые, с одной стороны, в силу своего возраста или по иным причинам не могут уже в полной мере выполнять функции ректора, а с другой — своим опытом и знаниями способны помочь новому ректору более качественно выполнять свои трудовые обязанности: «...кандидатура для избрания на должность президента выдвигается ученым советом из числа лиц, внесших существенный вклад в развитие вуза, имеющих ученую степень и ученое звание, как правило, опыт работы в должности ректора государственного

высшего учебного заведения» (п. 2.2 Типового положения о президенте государственного высшего учебного заведения, утв. руководителем Рособразования Г. А. Балыхиным 18.03.2007 и направленного письмом от Рособразования от 10.04.2007 № 18-10/174). В связи с этим на президентов вузов возлагались исключительно представительские и совещательные функции: «...участвует в деятельности попечительного совета и иных органов самоуправления вуза; участвует в разработке концепции развития вуза; представляет высшее учебное заведение в отношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными и иными организациями; участие в решении вопросов совершенствования учебной, научной, воспитательной, организационной и управленческой деятельности вуза» (п. 3.3 названного Типового положения).

Описанные статус и роль президента вуза сохранялись вплоть до 2020 г., когда был принят Федеральный закон от 25.05.2020 № 159-ФЗ «О внесении изменений в ст. 5 и 7 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” и ст. 51 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”», которым статус президента ООВО изменен: данная должность превращена из сугубо совещательной, обеспечивающей и поддерживающей работу ректора, в альтернативный (в какой-то мере) ректору центр управления коллективом. Фактически содержание изменений, внесенных в ст. 51 Закона об образовании Федеральным законом от 25.05.2020 № 159-ФЗ, таковы, что президент из представителя ООВО как хозяйствующего субъекта может становиться представителем и выразителем воли трудового коллектива вуза, поскольку теперь законодательно установлено, что «президент образовательной организации высшего образования по решению ее ученого совета может быть председателем ученого совета образовательной организации высшего образования» (ч. 16 ст. 51 Закона об образовании в ред. Федерального закона от 25.05.2020 № 159-ФЗ).

В отличие от ректора, президент может занимать свою должность только по результатам выборов, и законом не предусмотрено право учредителя ООВО на отказ утвердить избранного президента в должности, поскольку согласно ч. 14 ст. 51 Закона об образовании «после избрания президента государственной или муниципальной образовательной организации высшего образования между ним и учредителем этой образовательной организации заключается трудовой договор на срок до пяти лет» (в данном случае используется

формула долженствования «заключается», а не какой-нибудь условный оборот, например «может заключаться»). Таким образом, квалификационные требования к должности «президент» должны устанавливаться лишь в самом общем виде или не устанавливаться вовсе, чтобы трудовой коллектив ООВО самостоятельно решал эти вопросы; а значит, нельзя однозначно связывать уровни квалификации президента с уровнем квалификации ректора или, например, «научного руководителя» вуза.

Формально и однозначно сформулировать в соответствующем профессиональном стандарте содержание основных задач деятельности (обобщенных трудовых функций) президента ООВО крайне трудно, если вообще возможно, поскольку учредитель совершенно свободен при их определении в уставе конкретного вуза и закон предлагает лишь вероятный их перечень (устав может вообще не включать ни одну из предложенных позиций, но включать совершенно иные — в той мере, в какой это не будет входить в конфликт с определенными законодательством полномочиями и ответственностью ректора вуза): «Полномочия президента образовательной организации высшего образования, в том числе связанные с его участием в определении программы развития образовательной организации высшего образования, в деятельности коллегиальных органов управления образовательной организации высшего образования, в решении вопросов совершенствования образовательной, научной, воспитательной, организационной и управленческой деятельности образовательной организации высшего образования, а также связанные с представлением образовательной организации высшего образования в отношениях с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными и иными организациями, устанавливаются уставом образовательной организации высшего образования. Президент образовательной организации высшего образования по решению ее ученого совета может быть председателем ученого совета образовательной организации высшего образования» (ч. 15 и 16 ст. 51 Закона об образовании).

В связи с изложенным нельзя поддержать представленные авторами проекта перечень и содержание трудовых функций президента вуза. Согласно п. 3.2 проекта обобщенное название соответствующей трудовой функции — «координация деятельности по формированию и реализации стратегии развития образовательной организации высшего образования», однако ч. 8 ст. 51 Закона об образовании

четко устанавливает, что только «руководитель образовательной организации несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации, а также за реализацию программы развития образовательной организации». Следовательно, наделение избираемого президента вуза указанными в проекте полномочиями прямо противоречит требованиям законодательства об образовании.

Проект закрепляет парадоксальную ситуацию, когда «определение стратегических направлений развития образовательной организации высшего образования» и «руководство формированием программ развития образовательной организации высшего образования» осуществляет избираемый и независимый от учредителя президент ООВО (п. 3.2.1 проекта), а вся ответственность за реализацию принятых решений лежит на ректоре ООВО, который согласно п. 3.1.1 проекта лишь принимает «участие в определении стратегических направлений развития образовательной организации высшего образования».

Также не соответствует законодательству безусловное возложение на президента функции по «руководству работой ученого совета образовательной организации высшего образования» (п. 3.2.2 проекта), поскольку это зависит от решения самого ученого совета ООВО (ч. 16 ст. 51 Закона об образовании).

На основании изложенного приходится сделать вывод, что в части определения трудовых функций президента вуза проект нуждается в существенной доработке. Создается впечатление, что авторы вообще не учли последние изменения законодательства об образовании 2020 г. и что проект создан задолго до принятия этих изменений. Косвенное доказательство последнего — то, что на титульном листе проекта указан 2019 г.: «УТВЕРЖДЕН Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г. № \_\_\_\_\_».

3. Существенное и принципиальное нарушение — включение в проект должности «научный руководитель» (п. 3.3), поскольку она, во-первых, не предусмотрена Постановлением Правительства РФ от 08.08.2013 № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций», во-вторых, отражающие ее суть трудовые функции



не могут и не должны осуществляться руководителем ООВО (согласно примечанию 13 на с. 31 проекта «при отсутствии в образовательной организации высшего образования должности научного руководителя обобщенную трудовую функцию С осуществляет ректор (начальник, директор)»).

Эта должность, как и связанные с ней трудовые функции, должна быть отнесена не к категории «руководители ООВО», а к категории «научно-педагогические работники» (далее — НПР) (аналогично должностям руководителя научной лаборатории, сектора и т. п.), поскольку в первую очередь соответствующий работник должен осуществлять экспертно-аналитическую деятельность в части постановки и оценки содержания научных проблем и поиска путей их решения и только во вторую — собственно управленческую деятельность по организации совместной работы членов исследовательского коллектива (независимо от масштабов и численности последнего). Исходя из этого, даже в качестве одной из должностей НПР должность «научный руководитель», охватывающую научную деятельность ООВО в целом, представляется целесообразным вводить только в узкопрофильном вузе, коллектив которого ведет научные исследования и экспертную деятельность в рамках одного или нескольких смежных направлений (областей научного знания). В противном случае «научный руководитель» становится объективно неспособным осуществлять «научное руководство», например, коллективом классического университета и фактически вынужден будет осуществлять не «научное руководство», а «руководство научной деятельностью», т. е. выполнять административно-хозяйственные и управленческие функции, подменяя тем самым проректора по научной работе.

Таким образом, полагаем, что основные задачи деятельности (обобщенные трудовые функции) должности «научный руководитель» не должны принципиально отличаться от задач и функций научных работников, должности которых связаны не только с непосредственным осуществлением, но и с координацией научных исследований и управлением ими. Здесь можно взять за основу описание должности «Заместитель директора (начальника) учреждения (организации) по научной работе. Главный инженер учреждения (организации)», которое содержится в действующем «Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и других служащих» (утв. Постановлением Минтруда России от

21.08.1998 № 37), исключив все административно-хозяйственные функции (распределение ресурсов, составление сметно-финансовой и договорной документации и пр.). Внимательный анализ проекта показывает, что при формулировании положений рассматриваемой части документа авторы опирались на документы, относящиеся к деятельности научных организаций, а не ООВО. Это доказывает формулировка одного из «трудовых действий» в п. 3.3.3 проекта (С/03.8), где авторы, вероятно, забыли отредактировать базовый текст, с которым работали: «Представление интересов *научной организации* (курсив мой. — А.С.) на региональном, федеральном и международном уровнях по вопросам научной деятельности».

## 6. Обязательные требования

### *6.1. Заключение по подготовленному Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки проекту приказа «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации»*

*А. С. Бондаренко, Е. А. Дмитрикова, Т. Т. Зайнуллин, Н. А. Шевелева*

Требования определяют структуру официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также формат представления образовательной организацией информации, обязательной к размещению на сайте в соответствии со ст. 29 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании).

С учетом предоставленной образовательным организациям законодательством РФ автономии, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Законом об образовании, иными нормативными правовыми актами РФ и уставом образовательной организации, в СПбГУ по результатам рассмотрения проекта приказа Рособнадзора подготовлены следующие замечания и предложения.

Проект приказа практически повторяет действующий приказ (Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29.05.2014 № 785 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации»), но включает дополнительные разделы, которые ранее заявлялись лишь в Методических рекомендациях представления информации об образовательной организации высшего образования (далее — Методические рекомендации) и поэтому не были закреплены в приказе. Основная сложность исполнения заключается в Методических рекомендациях (а их исполнение на-

прямою влияет на результаты процедуры проверки) и исключительно формальном подходе проверяющих.

Опыт прохождения проверочных процедур обнаружил ряд проблем, например наименование локальных нормативных актов в СПбГУ и несоответствие их названий в Методических рекомендациях (в СПбГУ сведения зачастую являются частью одного общего документа, в том числе правил обучения/устава, а в Методических рекомендациях содержание разбито на отдельные локальные нормативные акты). Также существуют разночтения, а в некоторых случаях и противоречия в действующих приказах (Приказы Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29.05.2014 № 785 и от 10.06.2019 № 796 «Об установлении процедуры, сроков проведения и показателей мониторинга системы образования Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки»), касающиеся мониторинга, например в части размещения информации о доступной среде: в одном случае это отдельный раздел, в другом — часть раздела «Материально-техническое обеспечение».

По отдельным пунктам проекта обозначим следующие замечания.

1. Обратим внимание на подраздел «Основные сведения». Статья 29 Закона об образовании, Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 582 (ред. от 21.03.2019) «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновления информации об образовательной организации» не устанавливают требования: о размещении информации об адресах официальных сайтов представительств и филиалов; о местах осуществления образовательной деятельности, в том числе не указываемых в лицензии (например, места осуществления образовательной деятельности по дополнительным образовательным программам).

В связи с этим предлагаем исключить из проекта приказа требования, не предусмотренные законом.

2. Относительно подраздела «Документы» необходимо учесть, что с 01.01.2021 подп. «б» п. 2 ч. 2 ст. 29 Закона об образовании утрачивает силу.

Предлагаем исключить требование.

Кроме того, формулировка «локальные нормативные акты образовательной организации по основным вопросам организации

и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие...» допускает свободную трактовку круга вопросов, по которым должны быть размещены локальные акты в соответствующем подразделе. Предлагаем уточнить формулировку, исключив формальную неопределенность положения.

3. Что касается подраздела «Образование», то ст. 29 Закона об образовании, Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 582 (ред. от 21.03.2019) «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и обновления информации об образовательной организации» не требуют размещения информации о языке(ах), на котором(ых) осуществляется образование (обучение) в отношении каждой образовательной программы.

Предлагаем уточнить требование и привести его в соответствие с положением ст. 29 Закона об образовании

4. В подразделе «Образовательные стандарты» предлагаем уточнить требование, указав, что страница подраздела должна содержать информацию о применяемых ФГОС с приложением их копий или размещением гиперссылки.

5. В подразделе «Руководство. Педагогический (научно-педагогический) состав» информация о руководителе, заместителях руководителя дублирует подразд. 3.2.

Предлагаем включать в подразд. 3.6 только информацию о педагогическом (научно-педагогическом) составе.

6. Из проекта приказа неясно кто является целевой аудиторией — потенциальным потребителем информации, которая должна быть размещена на сайте: потребители образовательных услуг или контрольные органы?

Если таковой аудиторией считать потребителей образовательных услуг, то требуемые к размещению сведения: а) избыточны; б) малоинформативны для широкой публики, поскольку могут быть прочтены исключительно специалистами (например, план финансово-хозяйственной деятельности).

Если информация предназначена контрольным органам, то требования к большинству сведений сформулированы со значительной долей неопределенности, что имеет совершенно негативный аспект — заведомо создает ситуацию нарушений, искусственно

порождает правонарушителей. При неопределенных формулировках требований к информации велик соблазн квалификации нарушений и субъективности в оценке проверяющих.

7. Большая часть сведений существует в образовательных организациях в форме локального акта, соответственно, нет необходимости повторять одну и ту же информацию в различных разделах, если она уже представлена в локальном акте или уставе. Необходимо разделить сведения в зависимости от их формы: а) аналитическая информация; б) «официальная» информация (локальный акт). От этого должна зависеть актуализация сведений, данные приема в образовательную организацию необходимо менять раз в год; данные о переводах и восстановлении — два раза в год; данные об изменениях устава — в определенный срок после вступления в силу таких изменений и т. д.

8. Отсутствие подходов к обеспечению актуальности информации, размещенной на сайте, — существенный недостаток проекта приказа. Отсутствие определенности в этом вопросе будет приводить к массовым нарушениям, поскольку контролирующий орган всегда будет находить нарушение; вместе с тем непомерные требования к обновлению информации — значительное обременение образовательных организаций.

9. Недостатком считаем также отсутствие требований к созданию, хранению и обеспечению доступа к ранее размещенной информации.

10. Значительный недостаток — отсутствие требований к размещению информации в доступной для понимания потребителей услуг форме.

11. Существенная часть информации, включенной в подразделы «Основные Сведения», «Структура и органы управления образовательной организации», «документы», содержит данные, имеющиеся в уставе.

12. Совершенно не определены требования к таким сведениям, как отчеты:

— о результатах самообследования (отчет составляется в специальных формах, понять которые могут лишь контролирующие органы, но не потребители образовательных услуг);

- методических документах (при отсутствии определения, что относится к методическим документам, всегда есть риск квалификации нарушения требований);
- численности обучающихся (неясно, на какой момент количество обучающихся должно быть указано, так как контингент обучающихся крайне подвижен);
- направлениях и результатах научной деятельности (эта информация либо непроверяема, либо всегда неполна, недостоверна, неактуальна и т. д.).

13. Некорректно сформулированы требования к размещению информации о предписаниях контрольных органов, поскольку такие предписания могут быть обжалованы и признаны незаконными.

14. Подраздел «Руководство. Педагогический (научно-педагогический) состав» требует размещения детальной информации о каждом преподавателе, составляющей персональные данные, по каждой образовательной программе. Это приведет к тому, что одна и та же информация будет размещаться по многу раз (один преподаватель может оказаться привлеченным к реализации десяти и более программ). Кроме того, все изменения учебной нагрузки создадут отклонения от первоначального размещения информации, принципиально важным станет вопрос о сроках и датах актуализации такой информации.

15. Подраздел «Финансово-хозяйственная деятельность» требует размещения информации в виде копии финансово-хозяйственного плана, который: а) не несет никакой позитивной информации для потребителей образовательных услуг; б) может многократно меняться, поэтому размещение копии такого плана не имеет никакого смысла.

16. Вместе с тем предлагаем дополнить п. 3.3 проекта приказа:

- порядок и основание перевода, отчисления и восстановление обучающегося или выписки из иных локальных нормативных актов образовательной организации;
- порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и/или родителями (законными представителями несовершеннолетних) или выписки из иных локальных нормативных актов образовательной организации.

По п. 3.11 считаем необходимым скорректировать название подраздела «Вакантные места для приема или перевода», так как в случае с СПбГУ это два разных процесса, которые сложно совместить в один.

**6.2. *Замечания по таблице разногласий к проекту приказа Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации»***

*Е. А. Дмитрикова, Т. Т. Зайнуллин, Н. А. Шевелева*

Частично предложения СПбГУ к проекту приказа Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации» учтены, соответствующие изменения внесены в проект. Вместе с тем, оценивая ответ на замечание об отсутствии требований к созданию, хранению и обеспечением доступа к ранее размещенной информации, обратим внимание на то, что место размещения и формат размещения информации относятся и к ранее размещенной информации (например, перемещение соответствующей информации в раздел «Архив»).

В качестве замечания к подразделу «Руководство. Педагогический (научно-педагогический) состав» отмечалось, что требование размещения детальной информации о каждом преподавателе, составляющей персональные данные, по каждой образовательной программе приведет к тому, что одна и та же информация будет размещаться по многу раз (один преподаватель может оказаться привлеченным к реализации десяти и более программ). Размещение указанной информации по каждой образовательной программе сформулировано в качестве дополнительного обязательного требования, а не уточнения. Удобство пользователей не является достаточным аргументом в пользу обоснования установления дополнительного обязательного требования.



### **6.3. Заключение по Методическим рекомендациям представления информации об образовательной организации высшего образования в открытых источниках с учетом соблюдения требований законодательства в сфере образования**

*Е. А. Дмитрикова, Н. А. Шевелева*

Методические рекомендации представления информации об образовательной организации высшего образования в открытых источниках с учетом соблюдения требований законодательства в сфере образования (далее — Методические рекомендации) определяют единый формат представления информации, а также рекомендуют к использованию единые шаблоны представления информации в специальном разделе, отдельно по каждому подразделу. Методические рекомендации должны быть ориентированы на актуальные обязательные требования к структуре официального сайта образовательной организации.

Методические рекомендации разработаны в соответствии с Приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29.05.2014 № 785 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации» (с. 7 Методических рекомендаций). В соответствии с приложением № 2 к Постановлению Правительства РФ от 20.06.2020 № 897 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ и отмене некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования» Приказ от 29.05.2014 № 785 утрачивает силу с 01.01.2021.

В июне 2020 г. эксперты СПбГУ подготовили заключение<sup>16</sup> по проекту приказа Рособрназора «Об утверждении Требований

---

<sup>16</sup> Заключение размещено в Архиве открытого доступа СПбГУ. URL: [https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/18342/1/Expert\\_uni\\_site.pdf](https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/18342/1/Expert_uni_site.pdf) (дата обращения: 12.12.2020).

к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления на нем информации».

Ряд замечаний, обозначенных в экспертном заключении, учтен Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в Приказе от 14.08.2020 № 831 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления информации» (документ вступает в силу с 01.01.2021). В частности, в разделе «Документы» исключен пункт «лицензии на осуществление образовательной деятельности», скорректирована формулировка пункта, регламентирующего размещение предписаний органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, уточнено положение о размещении гиперссылок на ФГОС.

Вместе с тем отдельные положения Приказа Рособнадзора от 14.08.2020 № 831 не учтены разработчиками Методических рекомендаций, поэтому полагаем необходимым актуализировать Методические рекомендации с учетом Приказа № 831.

**6.4. Заключение по проекту приказа МВД России  
«Об утверждении Перечня информации  
о деятельности образовательных организаций  
системы МВД России для размещения в открытых  
информационно-телекоммуникационных сетях,  
в том числе на официальном сайте МВД России  
в информационно-телекоммуникационной сети Интернет,  
а также Порядка размещения этой информации»**

*Е. А. Дмитрикова*

В соответствии с приказом утверждается перечень информации о деятельности образовательных организаций системы МВД России для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также порядок размещения этой информации.

Установление перечня информации о деятельности образовательных организаций системы МВД, порядка размещения информа-

ции предусмотрено п. 3 ч. 10 ст. 81 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Специальное регулирование допускает размещение перечня информации, отличающегося от Приказа Рособрнадзора от 14.08.2020 № 831 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и формату представления информации» (документ вступает в силу с 01.01.2021).

Сформулируем некоторые предложения и замечания к проекту.

1. В Приказе Рособрнадзора от 14.08.2020 № 831 формат размещения определен применительно к информации (копия документа, электронный документ, активная ссылка). В проекте перечислены формы документов безотносительно к категории информации (п. 4 приложения 2). Полагаем, что имеет смысл сохранить общий подход к определению формата размещения информации.

2. Предлагаем также установить в проекте требования к формату предоставления информации (в том числе доступ к страницам без дополнительной регистрации, доступность ссылок на файлы, наличие информации, поясняющей назначение файлов).

3. В отношении отдельных «категорий информации» периодичность размещения информации в проекте определяется как «в актуальном состоянии». Такой подход не отвечает принципу правовой определенности в установлении обязательных требований.

4. Пункты 3.3.1–3.3.5 приложения 1 к проекту не содержат информации о периодичности и официальных сайтах в отношении данных категорий. В связи с этим предлагаем дополнить таблицу или исключить указанные пункты.

#### ***6.5. Заключение по проекту санитарно-эпидемиологических правил к устройству, содержанию и режиму работы организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи***

*Е. А. Дмитрикова*

К сфере регулирования правил отнесены охрана здоровья детей и молодежи, предотвращение инфекционных, неинфекционных заболеваний в образовательных организациях; организациях,

осуществляющих обучение; организациях по присмотру и уходу за детьми; организациях отдыха детей и их оздоровления; организациях, оказывающих услуги временного и постоянного проживания; а также при проведении спортивных, художественных и культурно-массовых мероприятий с участием детей и молодежи.

1. Правила и гигиенические нормативы, устанавливающие требования к организациям воспитания и обучения, являются обязательными для исполнения всеми гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых связана с проектированием, строительством, реконструкцией, эксплуатацией организаций, осуществляющих образовательную деятельность, деятельность по уходу и присмотру за детьми, деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления; а также обязательны при проведении спортивных, художественных и культурно-массовых мероприятий с участием детей и молодежи.

В проекте документа понятие «дети» определяется как возрастная группа (0–18 лет), молодежь — обучающиеся в организациях профессионального образования (начального, среднего) и высшего образования, т. е. в зависимости от вида образования.

Статья 10 Федерального закона от 29.12.2020 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) устанавливает уровни образования, ст. 2 определяет, что обучающийся — физическое лицо, осваивающее образовательную программу. Иными словами, обучающийся одновременно может быть отнесен по возрасту к категории «дети», по виду образования — к категории «молодежь». В п. 2.3.5 проекта в качестве лиц, в отношении которых должны быть введены ограничения, указаны воспитанники, обучающиеся, студенты и отдыхающие. Этот же перечень субъектов содержится в п. 2.11.2 проекта применительно к условиям соблюдения правил личной гигиены и в п. 3.7.5 применительно к организации профессионального образования обучающихся (студентов).

Предлагаем в части обязательных требований, установленных в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, деятельность по уходу и присмотру за детьми, деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления, привести пункты проекта в соответствие с Законом об образовании.

2. Пункт 1.10 проекта устанавливает, что в случаях возникновения групповых инфекционных и неинфекционных заболеваний, аварийных ситуаций в работе систем электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, технологического оборудования, которые создают угрозу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и отравлений, руководитель организации немедленно информирует территориальные органы, уполномоченные осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор и обеспечивают проведение профилактических и/или противоэпидемических мероприятий.

Указанная формулировка не позволяет точно разграничить обязанности организации и уполномоченных органов: проведение профилактических мероприятий обеспечивает руководитель или обеспечивают руководитель и органы, уполномоченные осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Предлагаем уточнить формулировку и разграничить обязанности.

3. Пункт 1.11. проекта устанавливает, что контроль за выполнением указанных санитарных правил осуществляется в соответствии с законодательством РФ уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. С учетом того, что санитарно-эпидемиологические правила утверждаются Главным государственным санитарным врачом РФ, нет необходимости сохранять данный пункт. Соответствующие полномочия и порядок их осуществления устанавливаются действующим законодательством.

Предлагаем исключить пункт из проекта.

4. Согласно п. 2.1.1 проекта организации должны размещаться за пределами санитарно-защитных зон предприятий, сооружений и *иных объектов*. Поскольку речь идет об обязательных для исполнения требованиях, полагаем, что положение не отвечает требованию формальной определенности.

Предлагаем скорректировать формулировку, исключив риск свободного усмотрения контролирующих органов.

5. Пункт 2.1.7 проекта устанавливает, что расположение построек и сооружений, не связанных с *основной* деятельностью органи-

зации, не допускается. Вместе с тем п. 1.6 допускает возможность использования территории и помещений организаций иными юридическими и физическими лицами (в соответствии с *заявленным* организацией *видом деятельности*).

С учетом того, что правила обязательны для исполнения всеми гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых связана с проектированием, строительством, реконструкцией, эксплуатацией организаций, осуществляющих образовательную деятельность, деятельность по уходу и присмотру за детьми, деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления, а также при проведении спортивных, художественных и культурно-массовых мероприятий с участием детей и молодежи, п. 1.6 проекта содержит общее положение, пункт 2.1.7 проекта содержит общее требование, предлагаем синхронизировать содержание требований.

6. Пунктом 2.3.5. установлено, что во время учебных занятий, перемен в организации должны быть введены ограничения на использование личных устройств мобильной связи воспитанниками, обучающимися, студентами и отдыхающими. В настоящий момент подобное ограничение Законом об образовании не установлено.

Порядок использования устройств мобильной связи в образовательных организациях РФ, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, с целью профилактики нарушений здоровья обучающихся, повышения эффективности образовательного процесса определен Методическими рекомендациями об использовании устройств мобильной связи в общеобразовательных организациях (утв. Роспотребнадзором № МР 2.4.0150-19, Рособнадзором № 01-230/13-01 от 14.08.2019). Образовательным организациям в целях минимизации вредного воздействия на детей устройств мобильной связи общеобразовательным организациям *рекомендуется рассмотреть вопрос* об ограничении использования мобильных устройств связи в образовательной организации обучающимися, за исключением детей, нуждающихся в пользовании такими устройствами по состоянию здоровья; *ограничить* использование обучающимися устройств мобильной связи *во время учебного процесса*; использовать время перемен для общения, активного отдыха обучающихся между уроками (занятиями), восполнения их физиологической потребности в дви-

гательной активности с учетом возрастных норм; при необходимости — разрешить использование на переменах устройств мобильной связи по прямому назначению (для звонка, смс-сообщения).

Полагаем, что «введение ограничений на использование личных устройств мобильной связи воспитанниками, обучающимися, студентами и отдыхающими» не может быть установлено в рассматриваемом проекте в качестве обязательного требования.

## 7. Регламентация предоставления государственных услуг

*Заключение по проекту Административного регламента предоставления Министерством просвещения Российской Федерации государственной услуги по предоставлению гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, для передачи их на воспитание в семьи граждан, выдаче предварительных разрешений на усыновление (удочерение) детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации*

*Е. А. Дмитрикова*

1. Пункт 14 проекта устанавливает, что предоставление государственной услуги в части предоставления гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях для передачи их на воспитание в семьи граждан приостанавливается в случае, если гражданин, дважды получив уведомление о результатах поиска ребенка, оставшегося без попечения родителей, не явился для ознакомления с новой анкетой ребенка, оставшегося без попечения родителей.

В предложенной редакции не учитываются причины, по которым гражданин не явился для ознакомления с анкетой.

Предлагаем изложить пункт в следующей редакции: «Предоставление государственной услуги в части предоставления гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях для передачи их на воспитание в семьи граждан приостанавливается в случае, если гражданин, дважды получив уведомление о результатах поиска ребенка, оставшегося без попечения родителей, без уважительной причины не явился для ознакомления с новой анкетой ребенка, оставшегося без попечения родителей».

2. Пункт 18 проекта устанавливает перечень документов, в числе которых: о) копия свидетельства или иного документа о прохождении подготовки кандидатов в усыновители (удочерители), оформленного в соответствии с требованиями, предъявляемыми



законодательством иностранного государства к подобным документам; п) копия программы, утвержденной в соответствии с требованиями, предъявляемыми законодательством иностранного государства, по которой проводилась подготовка кандидатов в усыновители (удочерители).

Вместе с тем п. 27 проекта к основаниям для отказа в предоставлении государственной услуги в части предоставления гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях для передачи их на воспитание в семьи граждан относит отсутствие среди представленных заявителем — иностранным гражданином хотя бы одного из документов, предусмотренных п. 18 Регламента.

Предложенная редакция лишает иностранного гражданина возможности получить услугу в том случае, если законодательством иностранного государства соответствующие требования не установлены.

3. Положения проекта не предусматривают прием документов и предоставление услуги в электронной форме. Относительно приема документов для исключения электронной формы взаимодействия с заявителем нет объективных препятствий.

В соответствии с положениями ст. 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» одним из принципов предоставления государственных и муниципальных услуг является возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя.

4. Пункт 38 проекта устанавливает, что качество государственной услуги характеризуется: полнотой ответов на все поставленные в обращении вопросы и принятием необходимых мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод или законных интересов граждан в соответствии с законодательством РФ; достоверностью, предоставляемой гражданам информации о ходе рассмотрения обращения; удобством и доступностью получения заявителями информации о порядке предоставления государственной услуги; соблюдением сроков предоставления государственной услуги; отсутствием жалоб на неправомерные решения и действия (бездействие) специалистов Минпросвещения России, предоставляющих государственную услугу.

«Удобство» предполагает субъективную оценку заявителя и не должно использоваться в качестве критерия оценки качества услуги. Количество жалоб также не позволяет оценить качество услуги. Предлагаем скорректировать формулировку и в качестве критерия учитывать наличие «жалоб, по результатам рассмотрения которых, принято решение об удовлетворении». В качестве аргумента в поддержку предложения приведем положение п. 103 проекта, который устанавливает, что по результатам рассмотрения жалобы принимается одно из следующих решений: 1) удовлетворить жалобу; 2) отказать в удовлетворении жалобы.

# ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

*Н. А. Шевелева*

В сфере образования контролирующие органы образуют некую множественность, складывающуюся не из системного построения контрольной деятельности в данной сфере, а в результате автономного и произвольного действия ряда федеральных законов. В эту множественность входят федеральные, региональные и муниципальные органы; органы, осуществляющие внутренний и внешний финансовый контроль, а также контроль, осуществляемый специально уполномоченным органом — Рособрнадзором; контрольные органы субъектов РФ, реализующие переданные им Российской Федерацией контрольные полномочия в сфере образования; муниципальные органы, контролирующие вопросы местного значения в сфере образования.

Как любая другая организация, образовательные организации контролируются органами пожарного и ветеринарного контроля, органами Роспотребнадзора, Роскомнадзора и т.д. Каждый контрольный орган действует в соответствии со своими контрольными полномочиями, определения которых не позволяют отчетливо разграничивать подконтрольную сферу. Велика роль контрольных органов в сфере государственных (муниципальных) закупок<sup>1</sup>. Нельзя также забывать и об органах прокуратуры, осуществляющих надзор в сфере образования.

Наиболее значима проблема совпадения предмета контроля, когда одну и ту же образовательную организацию проверяют несколько органов. Предметом проверки выступает один и тот же объ-

---

<sup>1</sup> Так, в Красноярском крае решался вопрос о правомерности контроля со стороны краевой службы финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок в отношении муниципальной школы; суд признал правомерность такого контроля (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.07.2017 по делу № А33-3055\2016).

ект — образовательная деятельность, при этом результаты оценки могут быть диаметрально противоположными.

Наиболее отчетливо данная ситуация просматривается в контрольных мероприятиях, которые проводят органы финансового контроля и Рособрнадзор. Органы финансового контроля в соответствии с положениями гл. 26 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее — БК РФ) проверяют соблюдение бюджетных норм, в том числе по правомерному использованию средств субсидии, полученной на выполнение государственного (муниципально-го) задания (абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ), средств субсидий, полученных на иные цели (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ). Конкретным предметом проверки является план финансово-хозяйственной деятельности, который обязаны иметь бюджетные и автономные учреждения и который описывает всю деятельность образовательной организации<sup>2</sup>. Рособрнадзор осуществляет контроль в соответствии с положениями ст. 90–93 Федерального закона от 27.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», одним из направлений контрольной деятельности выступает выполнение государственного задания. Таким образом, государственное (муниципальное) задание напрямую подконтрольно и органам финансового контроля, и Рособрнадзору.

Обратимся к анализу тех судебных актов и решений органов финансового контроля, которые имеются в открытом доступе.

К органам внешнего финансового контроля относятся: Счетная палата РФ (федеральный уровень); контрольно-счетные органы субъектов РФ; контрольно-счетные органы муниципальных образований<sup>3</sup>. Данный вид контроля осложняется фактором передачи бюджетных средств на другой уровень, что сопровождается удвоением (утроением) контрольных органов. Средства федерального бюджета, переданные на муниципальный уровень и предназначенные для муниципальных образовательных организаций, подпадают под контроль органов финансового контроля федерального, регионального и муниципального уровней.

---

<sup>2</sup> Приказ Минфина России от 31.08.2018 № 186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований».

Активным контрольным органом в сфере образования является Счетная палата РФ. Согласно данным, размещенным на ее официальном сайте, в 2017 г. палата провела девять контрольных мероприятий и подготовила два экспертно-аналитических отчета (в 2018 г. — одиннадцать и четыре соответственно). Объектом всесторонней проверки в 2018 г. стали Российский национальный исследовательский медицинский университет имени Пирогова; Российский государственный аграрный университет — МСХА имени К. А. Тимирязева, Российский университет транспорта (МИИТ). В отношении МСХА и МИИТ Счетная палата РФ зафиксировала многочисленные нарушения<sup>4</sup>. Данные о проверках Счетной палаты РФ на сайтах университетов отсутствуют.

Органы внутреннего финансового контроля более многочисленны, к ним относятся органы Федерального казначейства, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы местного самоуправления, главные распорядители бюджетных средств. Свой целевой контроль осуществляют также государственные внебюджетные фонды.

Анализ судебной практики показывает наиболее острые проблемы, связанные с различным толкованием формулировок норм бюджетного и образовательного законодательства. К ним относится прежде всего квалификация нецелевого использования бюджетных средств, неэффективного использования бюджетных средств и неполного выполнения государственного муниципального задания.

**Нецелевое использование бюджетных средств.** Понятие нецелевого использования бюджетных средств дано в ст. 306.4 БК РФ. Основная идея заключается в том, что нецелевое использование возникает тогда, когда направления расходования, т. е. план и фактическое использование бюджетных средств, не совпадают. Эта достаточно простая формула, тем не менее срабатывает она не всегда.

Так, Контрольно-счетный орган Хабаровского края, осуществляя финансовый контроль за средствами федеральной субвенции, в качестве нарушений на уровне муниципальных образовательных организаций зафиксировал:

- переплату заработной платы школьным работникам (нецелевое использование бюджетных средств);

---

<sup>4</sup> Информация размещена на сайте Интерфакс. URL: <https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/2701> (дата обращения: 12.12.2020).

- приобретение средств обучения, фактически не используемых в учебном процессе (неэффективное использование бюджетных средств).

Возникает следующая ситуация: при переплате сумм заработной платы или неиспользовании оборудования расхождения плана (направление расходования) и факта не наблюдается, целью предоставления определено была выплата заработной платы, она и произошла. Следовательно, нарушение состоит в дополнительных факторах, отклоняющихся от изначальной цели. О многослойности и многофакторности нецелевого использования свидетельствует обширная судебная практика.

Управление федерального казначейства по Ханты-Мансийскому автономному округу при осуществлении контрольных полномочий в отношении Югорского государственного университета установило нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении на выполнение государственного задания средств субсидии, предназначенных на текущий ремонт и фактически использованных на капитальный ремонт. Предметно нарушение заключалось в том, что были заменены дверные блоки — это приравнивается к капитальному, а не текущему ремонту. Все полученные средства были использованы в интересах бюджетного образовательного учреждения, нуждавшегося именно в замене дверных блоков, однако это не помешало признать действия должностного лица виновными и вынести решение о наложении штрафа по ст. 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (Решение Ханты-Мансийского районного суда от 28.10.2019 дело № 12-847\2019). В данном примере в качестве нецелевого использования признана ситуация разумного (с точки зрения университета) решения проблемы эксплуатации учебных зданий и зданий общежитий, т. е. управленческой и экономической положительный эффект очевидно присутствует, что не устраняет бюджетного правонарушения. Разграничение же текущего и капитального ремонта зачастую неочевидно и, как показывают многочисленные примеры судебных решений, создает трудности не только у образовательных организаций, но и у судебных органов.

Нецелевым использованием бюджетных средств суд признал и расходование средств на проектно-сметные работы, притом что средства были выделены на строительство; суд при этом отмечает

обязательность проектно-сметных работ (Решение арбитражного суда Кировской области от 13.07.2017 по делу № А28-7307\2016). В противоположность данному выводу в Решении Ивановского областного суда от 04.05.2016 по делу № 12-114\2016 указано на отсутствии нецелевого использования средств субсидии на проведение инженерно-геологических изысканий и проектных работ, поскольку они являлись необходимой частью работ по устройству пандусов и капитальному ремонту помещений общеобразовательных школ.

Контрольно-счетная палата Ивановской области нашла нарушение в деятельности должностного лица образовательной организации, проявившееся в направлении денежных средств на оплату полдников школьников, притом что школа ранее привлекалась к административной ответственности за непредоставление полдников детям (Постановление Мирowego судьи судебного участка № 2 Октябрьского судебного района города Иваново от 28.11.2018 по делу № 5-409\18). Такое же по характеру правонарушение, заключающееся в выплате дополнительной компенсации на питание детей в образовательных учреждениях, было допущено начальником управления образования муниципального района. Сама виновница не отрицала факта превышения допустимого расхода, но отрицала нецелевой характер, поскольку денежные средства были направлены в соответствии с разрешенными целями. Суд прекратил производство по делу в связи с малозначительностью (Решение суда района имени Лазо Хабаровского края от 21.11.2018 по делу № 5-195\2018).

Контрольные органы признают нецелевым использованием бюджетных средств ситуации использования средств субсидии на выполнение государственного задания, когда средства, предназначенные для высшего образования, использованы в целях финансирования образовательных программ среднего профессионального образования (Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2020 № 05АП-892\2020). Заметим, что образовательные программы среднего профессионального образования реализовывались на законных основаниях.

Еще один показательный пример нарушений в бюджетной сфере, выявленных органами финансового контроля, — ситуация, когда нарушения возникают в отношении использования средств, полученных от приносящей доходы деятельности. В случае замещения этих средств субсидией на выполнение государственного задания возникает правонарушение, притом что доходы от платных

услуг направлялись на нужды образовательной организации и государственное задание выполнено в полном объеме. Тем не менее контрольные органы требуют возмещения причиненного «ущерба» бюджету субъекта РФ, а суды поддерживают их в такой оценке (Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09.08.2019 по делу № А33-7475\2019).

Велико количество нарушений начисления и выплаты заработной платы. Пример такого нарушения — претензия Службы государственного финансового контроля Ивановской области к Ивановскому колледжу культуры в части выплаты младшему обслуживающему персоналу компенсационных сумм. Потребовалось вмешательство судебной инстанции для признания незаконным решения органа финансового контроля; суд отметил также, что при выполнении государственного задания бюджетное учреждение вправе расходовать средства субсидии по своему усмотрению (Решение Ивановского областного суда от 09.07.2017 по делу № А17-2054\2017).

Во всех приведенных примерах, бюджетные средства остались в сфере образования, были использованы в интересах образования, не ушли «на сторону», но это совершенно не учитывается при назначении наказания за административное правонарушение.

**Неэффективное использование бюджетных средств.** Легального определения неэффективного использования бюджетных средств не существует, Бюджетный кодекс РФ в ст. 34 говорит об эффективном использовании, под которым понимаются необходимость достижения участниками бюджетного процесса заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономность) и/или достижение наилучшего результата с использованием определенного объема средств (результативность). Как показывает судебная практика, весьма непросто разграничить неэффективность и нецелевой характер использования бюджетных средств.

Неэффективным использованием средств местного бюджета были признаны выплаты стимулирующих надбавок педагогическим работникам муниципальной школы без учета начисленной каждому сотруднику баллов оценки его деятельности (закрытого административно-территориального образования г. Зеленогорск).

Контрольные (и судебные) органы затрудняются установить факт неэффективного использования бюджетных средств, в частности неэффективность подменяется незаконностью. Речь идет, например, о ситуации неверного указания НДС в муниципальном



контракте, заключенном образовательной организацией по результатам торгов (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.06.2020 № Ф09-3446/20 по делу № А60-39708/2019).

Во всегда контрольные органы различают нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств. Так, если контрольно-счетный орган муниципального образования исходил из неэффективности использования средств, предоставленных муниципальной школе, директором на оплату услуг адвоката, то суд кассационной инстанции расценил эти действия как нецелевое использование бюджетных средств (Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 23.01.2020 по делу № 88-690/2020).

Вместе с тем в решениях арбитражных судов просматривается устойчивая позиция, согласно которой неэффективным использованием бюджетных средств является недостижение заданного результата (по объему и/или качеству) при использовании запланированного объема средств, а также достижение результата с большими, чем это было возможно, затратами. Само по себе совершение определенных действий, направленных на достижение означенного в соглашении результата, не обеспечивающее его достижение, не может рассматриваться как эффективное расходование бюджетных средств (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.01.2018 № Ф07-14042/2017 по делу № А26-10044/2016).

**Неполное выполнение государственного (муниципального) задания.** Образовательная организация обязана исполнить государственное (муниципальное) задание в полном объеме с допустимым отклонением от объема не более 10 %. Нарушение данного обязательства влечет последствия в виде возврат суммы неиспользованной субсидии, а также приравнивается к нецелевому использованию бюджетных средств (Предписание Управления Федерального казначейства по Астраханской области от 29.01.2019 № 25-20-11\1).

Федеральная служба по надзору в сфере образования (Рособрнадзор) в процессе реализации своих контрольных полномочий отражает в актах проверок нарушения, связанные с неисполнением образовательными организациями требований по обеспечению материально-технических условий образовательной деятельности, неуплаченность библиотечного фонда. К типичным можно отнести нарушения порядка оказания платных образовательных услуг и иные нарушения, в основе которых лежат причины, связанные с нецелевым или неэффективным использованием бюджетных

средств, неверным составлением и ведением плана финансово-хозяйственной деятельности.

Приведенные примеры показывают, что контрольные органы, действуя каждый в круге своих собственных задач, осуществляют многократные проверки деятельности образовательных организаций.

Судебная практика указывает также на значительные сложности, связанные с квалификацией правонарушения в качестве малозначительного при решении вопроса о привлечении к административной ответственности (Решение Ханты-Мансийского районного суда от 03.02.2020 по делу № 12-29\2020; Решение Локтевского районного суда Алтайского края от 18.12.2017 по делу № 12-67\2017; Решение Алтайского краевого суда от 3.04.2018 по делу № 21-161\2018; Решение Ивановского областного суда от 03.08.2018 по делу № 21-153\2018; Решение суда района имени Лазо Хабаровского края от 21.11.2018 по делу №5-195\2018). Главная неопределенность относится к сумме правонарушения. Если в отношении таких сумм, как 2469 руб., 1974 руб., 4950 руб., малозначительность выглядит очевидной, то в отношении суммы 18 450 руб. ситуация иная. Суд согласился с наличием состава правонарушения и поддержал контрольный орган в назначении штрафа в 20 000 руб.

### *Источники*

#### *Практика административных органов*

Предписание Управления федерального казначейства по Республике Башкортостан от 21.01.2019 № 0100-21-06\431.

Постановление Управления федерального казначейства по Астраханской области от 29.01.2019 № 25-20-11\1.

Предписание Управления федерального казначейства по Астраханской области от 29.01.2019 № 25-20-11\1.

Постановление Управления федерального казначейства по Республике Башкортостан от 26.02.2019 № 21-18\2019-19.

#### *Практика судов общей юрисдикции*

Решение Центрального районного суда города Тольятти от 21.01.2016 по делу № 12-39\2016.

Решение Ивановского областного суда от 04.05.2016 по делу № 12-114\2016.

Решение Ивановского областного суда от 09.07.2017 по делу № А17-2054\2017.

Определение Верховного суда РФ от 14.12.2017 № 301-КГ17-18513 по делу № А28-7307\2016.

Решение Локтевского районного суда Алтайского края от 18.12.2017 по делу № 12-67\2017.

Решение Алтайского краевого суда от 3.04.2018 по делу № 21-161\2018.

Решение Шипуновского районного суда Алтайского края от 13.06.2018 по делу № 12-26\2018.

Решение Мурманского областного суда от 23.08.2018 по делу № 12-175\2018.

Решение суда района имени Лазо Хабаровского края от 21.11.2018 по делу № 5-195\2018.

Постановление Мирowego судьи судебного участка № 2 Октябрьского судебного района города Иваново от 28.11.2018 по делу № 5-409\18.

Решение Ханты-Мансийского районного суда от 28.10.2019 по делу № 12-847\2019.

### *Практика арбитражных судов*

Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.07.2017 по делу № А33-3055\2016.

Решение Арбитражного суда Кировской области от 13.07.2017 по делу № А28-7307\2016.

Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.01.2018 № Ф07-14042/2017 по делу № А26-10044/2016.

Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 26.02.2019 г. по делу № 21-18\2019.

Решение Арбитражного суда Астраханской области от 27.05.2019 г. по делу № А06-1370\2019.

Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 09.07.2019 по делу № А07-6460\2019.

Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09.08.2019 по делу № А33-7475\2019.

Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 23.01.2020 по делу № 88-690/2020.

Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2020 № 05АП-892\2020 по делу № А24-6405\2019.

*Источники открытого доступа*

КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>

СудАкт. URL: <http://sudakt.ru>

КадАрбитр. URL: <http://kad.arbitr.ru>)

Единая информационная система для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. URL: <http://bus.gov.ru>

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

До публикации сборника подходы к пересмотру содержания обязательных требований и организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, обозначенные в экспертных заключениях, были представлены экспертами Санкт-Петербургского государственного университета в докладах на научно-практических мероприятиях, посвященных реформе контрольно-надзорной деятельности.

По инициативе Министерства экономического развития РФ 3 марта 2020 г. в Университете состоялось заседание круглого стола, посвященного обсуждению проекта закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», в котором приняли участие заместитель Министра экономического развития РФ А. И. Херсонцев, Председатель Юридического комитета Санкт-Петербурга Е. О. Аксенова, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге А. В. Абросимов, эксперты Санкт-Петербургского государственного университета, практикующие юристы Санкт-Петербурга и Москвы. Работа в таком формате, с участием представителей регулятора, бизнеса, экспертов на площадке СПбГУ стала залогом конструктивной дискуссии.

Выбор названия мероприятия — «Требования к требованиям: принципы установления и оценки применения» — не был случайным. Открывая мероприятие, С. А. Белов, декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного права СПбГУ, отметил, что законопроект носит настолько глобальный характер, что претендует на уровень практически конституционного регулирования. В нем отражены вопросы определения обязательных требований, требования к их установлению. По сути, это революция для всей нашей правовой системы — закрепление на законодательном уровне тех принципов, которые Конституционный суд РФ

много лет извлекал в своей практике из Конституции РФ и которые вытекают из многих конституционных положений.

С ключевым докладом на заседании круглого стола выступил А. И. Херсонцев, заместитель Министра экономического развития РФ. Формулируя задачу подготовки проекта закона, он отметил, что задача ставилась не столько в регуляторном, сколько в конституционном смысле. Было важно зафиксировать на уровне закона (что обычно не принято) не конкретные правила поведения в конкретных ситуациях, а идеологию дальнейшей работы. Это, с одной стороны, достоинство проекта, а с другой — самая критикуемая его часть. В проекте зафиксирована система принципов, которым должны отвечать новые обязательные требования, а также мнение о том, какие принципы должны выполняться в ходе актуализации обязательных требований.

В выступлениях участников круглого стола отражены наиболее значимые вопросы установления обязательных требований. В их числе подзаконное нормотворчество и реализация принципа добросовестности соблюдения обязательных требований (Е. А. Дмитрикова, доцент кафедры административного и финансового права СПбГУ), механизм реализации обязательных требований (Н. И. Дивеева, профессор кафедры трудового и социального права СПбГУ), реализация принципа определенности обязательных требований (Е. С. Легашова, управляющий партнер Адвокатского бюро «Юсланд»), основания судебного контроля в отношении обязательных требований (А. В. Должиков, доцент кафедры конституционного права СПбГУ), обязательные требования в механизме правового регулирования (Е. В. Овчарова, старший преподаватель кафедры финансового права МГУ имени М. В. Ломоносова).

В дискуссии, которая состоялась в рамках круглого стола, приняли участие практикующие юристы, представители бизнес-сообщества и ведущих вузов. Высказанные вопросы, замечания и предложения касались принципиально важных положений проекта: определения обязательного требования, сферы применения закона, статуса официальных разъяснений обязательных требований, эффективности контроля в отношении обязательных требований. В частности, А. А. Соловьев, первый заместитель по правовым вопросам проректора — руководителя аппарата ректора СПбГУ, исходя из предполагаемой сферы действия закона и положений Конституции РФ, высказал критические замечания относительно статуса

проектируемого закона и его места в системе нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Соблюдение обозначенных принципов установления обязательных требований, следование концепции реализации механизма «регуляторной гильотины» в дальнейшем стали критериями оценки проектов нормативных правовых актов. Эксперты Университета в процессе подготовки заключений проверяли соблюдение принципа законности, правовой определенности, системности обязательных требований. Такой подход позволил сформулировать выводы, которые выходят за рамки нормативного регулирования сферы образования.

Обсуждение принципов установления обязательных требований было продолжено 25–26 июня 2020 г. в рамках ежегодной летней школы СПбГУ «Государственный контроль и надзор». В работе школы приняли участие эксперты, ученые Московского государственного университета, Уральского государственного юридического университета, Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского, Санкт-Петербургского филиала Университета прокуратуры РФ, Высшей школы экономики, Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, Сибирского федерального университета, Удмуртского государственного университета, Алтайского государственного университета, Санкт-Петербургской академии Следственного комитета России. Среди участников — практикующие юристы, судьи, представители государственных органов и органов местного самоуправления из Санкт-Петербурга, Москвы, Калининграда, Красноярска, Нижнего Новгорода, Новгорода, Петрозаводска, Екатеринбургa, Ижевска, Омска, Барнаула.

Реализуя междисциплинарный подход к обозначенной теме, участники летней школы обсудили социологический аспект ранжирования рисков в установлении обязательных требований. О возможностях социологии при переходе к риск-ориентированному контролю, об определении и ранжировании рисков для защиты

<sup>1</sup> Информация о мероприятии: Разумность и обоснованность: какими должны быть обязательные требования к работе граждан и бизнеса. URL: <https://spbu.ru/news-events/novosti/razumnost-i-obosnovannost-kakimi-dolzhny-byt-obyazatelnye-trebovaniyam-k-rabote> (дата обращения: 10.12.2020).

охраняемых законом ценностей участникам рассказала доцент кафедры социального анализа и математических методов в социологии СПбГУ А. В. Мальцева.

Новым направлением работы летней школы в 2020 г. стала проблема организации государственного контроля и надзора в сфере образования. В рамках секции «Новая модель государственного контроля и надзора в сфере образования», модератором которой выступила советник Министра науки и высшего образования РФ Е. Г. Бабелюк, участники обсудили реализацию механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования, содержание и роль государственного контроля (надзора) в системе регламентации образовательной деятельности наряду с лицензированием и государственной аккредитацией.

С докладами о роли ФГОС и собственных стандартов образовательных организаций в оценке качества образования выступила М. Ю. Лаврикова, первый проректор по учебной и методической работе СПбГУ. Проректор по воспитательной работе и организации приема СПбГУ А. В. Бабич рассказал участникам летней школы об избыточности обязательных требований к организации приема на обучение. В выступлении Н. А. Шевелевой, профессора кафедры административного и финансового права СПбГУ, была обозначена проблема избыточности в организации финансового контроля в отношении бюджетных учреждений и представлены результаты анализа правоприменительной практики. Профессор кафедры трудового и социального права СПбГУ Н. И. Дивеева обратила внимание на изменение роли профессионального сообщества в оценке качества высшего образования.

В рамках дискуссии доцент Сибирского федерального университета А. Ф. Васильева поделилась опытом прохождения международной аккредитации образовательной программы в Германии, отметив, что требования носят исключительно содержательный характер и итогом аккредитации являются предложения по улучшению программы, которая представлена к аккредитации. Такой подход видится оптимальным управлением, обеспечивающим качество образования.

Единство мнений участников летней школы обозначилось в вопросе оценки качества высшего образования: оценка должна быть содержательной и исключающей формальный подход, система обязательных требований не может игнорировать изменения требова-



ний, предъявляемых к системе высшего образования. Также участники дискуссии поддержали необходимость реформы правил государственной аккредитации в системе высшего образования.

\* \* \*

Результаты экспертной работы, проведенной Санкт-Петербургским государственным университетом в 2020 г., могут быть использованы органами государственной власти и уполномоченными организациями в дальнейшем при разработке и актуализации обязательных требований.

Публикация сборника не означает завершение экспертной работы по проектам нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования и регламентирующих организацию контрольно-надзорной деятельности в сфере образования.

Несмотря на то что в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» значительная часть работы по изменению системы обязательных требований должна быть завершена до 1 января 2021 г., этим законом одновременно установлены положения, позволяющие сделать вывод о необходимости продолжения экспертной работы. Так, в закон включена норма об оценке применения обязательных требований, результатом которой станет решение о продлении срока действия обязательного требования, установленного нормативным правовым актом, содержащим обязательные требования, либо об отмене нормативного правового акта. Кроме того, в законе закреплены принципы установления и оценки применения обязательных требований. В дальнейшем ревизия обязательных требований в любой сфере, в том числе в сфере образования, будет ориентирована на принципы обоснованности, определенности и системности, предсказуемости и исполнимости. Это означает, что качественная экспертная оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных актов останется востребованной, особенно оценка системная, основанная на междисциплинарном подходе.

*Е. А. Дмитрикова*

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- Бабич Александр Вячеславович* — проректор по воспитательной работе и организации приема СПбГУ.
- Бегеза Светлана Валерьевна* — первый заместитель первого проректора по учебной и методической работе СПбГУ.
- Белов Сергей Александрович* — канд. юрид. наук, доц., заведующий кафедрой конституционного права СПбГУ, декан юридического факультета СПбГУ.
- Бондаренко Александр Сергеевич* — заместитель начальника управления по связям с общественностью СПбГУ.
- Васильев Илья Александрович* — канд. юрид. наук, доц., доц. кафедры теории и истории государства и права СПбГУ.
- Дивеева Нелли Ивановна* — д-р юрид. наук, проф., проф. кафедры трудового и социального права СПбГУ.
- Дмитрикова Екатерина Александровна* — канд. юрид. наук, доц. кафедры административного и финансового права СПбГУ, руководитель междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ.
- Зайнуллин Тимур Тагирович* — начальник управления по связям с общественностью СПбГУ.
- Кропачев Николай Михайлович* — д-р юрид. наук, проф., член-корреспондент РАН, ректор СПбГУ.
- Лаврикова Марина Юрьевна* — канд. юрид. наук, первый проректор по учебной и методической работе СПбГУ.
- Оленников Сергей Михайлович* — канд. юрид. наук, доц., доц. кафедры уголовного права СПбГУ, и. о. заведующего кафедрой уголовного права СПбГУ.
- Пенов Юрий Витальевич* — канд. юрид. наук, заместитель ректора СПбГУ по правовым вопросам.
- Соловьев Александр Александрович* — первый заместитель по правовым вопросам проректора — руководителя аппарата ректора СПбГУ.
- Хохлов Евгений Борисович* — д-р юрид. наук, проф., заведующий кафедрой трудового и социального права СПбГУ.
- Шевелева Наталья Александровна* — д-р юрид. наук, проф., заведующая кафедрой административного и финансового права СПбГУ.

Научное издание

НОВАЯ СТРУКТУРА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Сборник экспертных заключений

Редактор *Н. С. Лосев*

Корректор *Е. В. Величина*

Компьютерная верстка *Ю. Ю. Тауриной*

Обложка *Е. Р. Куньгина*

Подписано в печать 24.12.2020. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 7,25. Тираж 300 экз. Print-on-Demand. Заказ №

Издательство Санкт-Петербургского университета.

199004, С.-Петербург, В.О., 6-я линия, 11.

Тел./факс +7(812)328-44-22

[publishing@spbu.ru](mailto:publishing@spbu.ru)



[publishing.spbu.ru](http://publishing.spbu.ru)

**Книги и журналы СПбГУ** можно приобрести

по издательской цене

в интернет-магазине: **[publishing.spbu.ru](http://publishing.spbu.ru)**

и

в сети магазинов **«Дом университетской книги»**, Санкт-Петербург:

Менделеевская линия, д. 5

6-я линия, д. 15

Университетская наб., д. 11

наб. Макарова, д. 6

Таврическая ул., д. 21

Петергоф, ул. Ульяновская, д. 3

Петергоф, кампус «Михайловская дача»,

Санкт-Петербургское шоссе, д. 109.

Справки: +7(812)328-44-22, [publishing.spbu.ru](http://publishing.spbu.ru)

Книги СПбГУ продаются в центральных книжных магазинах РФ,

интернет-магазинах **[amazon.com](http://amazon.com)**, **[ozon.ru](http://ozon.ru)**, **[bookvoed.ru](http://bookvoed.ru)**,

**[biblio-globus.ru](http://biblio-globus.ru)**, **[books.ru](http://books.ru)**, **[URSS.ru](http://URSS.ru)**

В электронном формате: **[litres.ru](http://litres.ru)**