

ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В.Б. Королёв

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» вносит значительные изменения в регламентацию привлечения экспертов и экспертных организаций в рамках управления системой образования на всех уровнях.

Экспертная деятельность предусмотрена главой 12 проекта закона для восьми разновидностей контрольных функций как важный, а в ряде случаев - ключевой, составляющий элемент.

Среди принципов управления системой образования в Российской Федерации в проекте закона заложены принципы информационной открытости системы образования и учета общественного мнения.

Исходя из этого, управление системой образования обеспечивается государственной регламентацией, включающей контроль с привлечением независимых экспертов, и независимой оценкой качества образования, общественной и общественно-профессиональной аккредитацией.

Государственная регламентация образовательной деятельности, в соответствии с проектом закона, включает в себя:

- 1) лицензирование образовательной деятельности;
- 2) государственную аккредитацию образовательной деятельности;
- 3) государственный контроль (надзор) в области образования.

Лицензирование образовательной деятельности рассматривается как исходный вид государственной регламентации образовательной деятельности. При этом, наряду с такими административными процедурами,

составляющими лицензирование образовательной деятельности, как предоставление, переоформление или аннулирование лицензии, формирование и ведение реестра лицензий, предусмотрена процедура лицензионного контроля.

Целью лицензионного контроля являются проверка возможности выполнения соискателем лицензии, или лицензиатом, лицензионных требований и условий, а также контроль соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

В соответствии с проектом закона «Об образовании в Российской Федерации», к проведению мероприятий по лицензионному контролю привлекаются эксперты и экспертные организации, аккредитованные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Решение о привлечении экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по лицензионному контролю принимается лицензирующим органом на основании результатов их отбора из числа экспертов и экспертных организаций, аккредитованных на соответствующий вид деятельности. Отбор экспертов и экспертных организаций для привлечения их к проведению мероприятий по лицензионному контролю осуществляется в соответствии с критериями отбора, установленными лицензирующим органом.

Требования к экспертам и экспертным организациям, привлекаемым к проведению мероприятий по лицензионному контролю, утверждаются Министерством образования и науки Российской Федерации.

Не менее важным видом государственной регламентации

образовательной деятельности является государственная аккредитация, по результатам которой определяется право образовательной организации выдавать выпускникам, прошедшим обучение по аккредитованным образовательным программам, документ государственного образца о соответствующем образовании.

Проект нового закона об образовании предусматривает государственную аккредитацию образовательной деятельности индивидуальных предпринимателей и организаций, осуществляющих образовательную деятельность, реализующих основные образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты (за исключением образовательных программ дошкольного образования), а также основные образовательные программы, разработанные в соответствии с образовательными стандартами.

Целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам качества образования по основным образовательным программам, реализуемым организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

Основные изменения законодательства об образовании в части государственной регламентации образовательной деятельности вносятся в нормы о государственной аккредитации.

Во-первых, меняются виды аккредитуемых образовательных программ. В частности, аккредитации подлежат только основные образовательные программы. Со дня вступления в силу указанного федерального закона прекращается государственная аккредитация дополнительных профессиональных программ.

Во-вторых, подлежат аккредитации только те основные образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты. В отличие от действующего закона «Об образовании»,

предусматривающего аккредитацию образовательных программ, к которым установлены Федеральные государственные требования, проект нового закона «Об образовании в Российской Федерации» данную норму отменяет и предлагает устанавливать Федеральные государственные требования только к предпрофессиональным образовательным программам, не требующим аккредитации, в частности, в области культурно-творческого и спортивного образования.

В-третьих, проект закона предусматривает, что при государственной аккредитации организации, осуществляющей образовательную деятельность, проводится аккредитационная экспертиза соответствия *содержания и качества* подготовки обучающихся организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам.

При аккредитационной экспертизе образовательных программ, которые реализуются на основе самостоятельно разрабатываемых образовательных стандартов, проводится аккредитационная экспертиза только *соответствия качества* подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам.

В-четвертых, экспертизу показателей деятельности образовательной организации, необходимых для установления ее типа и вида, проводить не предполагается, то есть при проведении государственной аккредитации не будет устанавливаться государственный статус образовательной организации по типу и виду. Статус по типу образовательной организации будет устанавливаться при проведении процедур государственной регистрации юридических лиц.

В-пятых, в соответствии с проектом, образовательная организация считается аккредитованной при наличии государственной аккредитации хотя бы

одной образовательной программы. Однако аккредитационный орган может лишить организацию, осуществляющую образовательную деятельность, государственной аккредитации в случае:

- 1) аннулирования лицензии на осуществление образовательной деятельности полностью или по отдельным имеющим государственную аккредитацию образовательным программам;
- 2) неоднократного, в течение срока действия свидетельства о государственной аккредитации, нарушения организацией, осуществляющей образовательную деятельность, законодательства Российской Федерации в области образования, повлекшее за собой неправомерную выдачу документов об образовании и (или) квалификации установленного образца.

В проведении аккредитационной экспертизы участвуют эксперты и (или) экспертные организации в области проведения государственной аккредитации образовательной деятельности.

Аккредитационный орган осуществляет аккредитацию экспертов и экспертных организаций и ведение на электронных носителях реестра экспертов и экспертных организаций.

Квалификационные требования к экспертам, требования к экспертным организациям и порядок их аккредитации (в том числе порядок ведения реестра экспертов и экспертных организаций), отбора и привлечения экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Как уже говорилось выше, к государственной регламентации образовательной деятельности относятся государственный контроль и надзор в области образования.

В соответствии с проектом закона, под федеральным государственным надзором в области образования понимаются:

- 1) деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, а также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими образовательную деятельность, их руководителями и иными должностными лицами требований, установленных законодательством Российской Федерации об образовании, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;
- 2) деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований законодательства Российской Федерации об образовании, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований законодательства Российской Федерации об образовании при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления и юридическими лицами своей деятельности.

В настоящее время проведение проверок осуществляется комиссией по проверке, создаваемой Рособрнадзором и формируемой из специалистов Рособрнадзора с включением в ее состав аккредитованных в установленном порядке экспертов (представителей экспертных организаций) в соответствии с

заключенными с ними гражданско-правовыми договорами.

Решение о привлечении экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по надзору принимается Рособрнадзором на основании результатов их отбора из числа экспертов и экспертных организаций, аккредитованных на соответствующий вид надзора. Отбор экспертов и экспертных организаций для привлечения их к проведению мероприятий по надзору осуществляется в соответствии с критериями отбора, устанавливаемыми Рособрнадзором.

Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на оценку соответствия содержания и (или) качества подготовки обучающихся и выпускников юридического лица требованиям федеральных государственных образовательных стандартов посредством проведения проверок качества образования и принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов.

В целях обеспечения осуществления государственного контроля (надзора) в области образования к проведению проверок привлекаются эксперты и экспертные организации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Решение о привлечении экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю принимается Рособрнадзором аналогично такой же процедуре при проведении мероприятий по надзору. В рамках управления системой образовательной деятельности проектом федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусматривается такой вид экспертной деятельности, как педагогическая экспертиза.

Педагогическая экспертиза проводится в отношении проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы обучения и воспитания, в целях выявления и предотвращения установления в них положений, способствующих негативному (вредному) воздействию на качество и условия освоения обучающимися образовательных программ определенного уровня и (или) направленности.

Проведение педагогической экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы обучения и воспитания, организуется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. К проведению педагогической экспертизы на общественных началах привлекаются участники образовательных отношений.

Заключение, составленное по результатам педагогической экспертизы, рассматривается федеральным органом исполнительной власти, разработавшим проект нормативного правового акта или принявшим нормативный правовой акт, являвшийся объектом педагогической экспертизы.

Для проведения педагогической экспертизы предполагается привлекать представителей педагогического сообщества, родителей, работодателей, общественных деятелей и других лиц, без требования статуса аккредитованного эксперта. Проект закона об образовании устанавливает новый вид экспертной деятельности – независимую оценку качества образования.

Независимая оценка качества образования проводится в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ в целях удостоверения соответствия предоставляемого образования потребностям заказчика и (или) потребителя этого образования, содействия им в выборе организации, осуществляющей образовательную деятельность, и образовательной

программы, повышения конкурентоспособности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и реализуемых ими образовательных программ на российском и международном рынках.

Система независимой оценки качества образования создается юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, которые устанавливают критерии (характеристики) качества образовательной деятельности, исходя из потребностей заинтересованных лиц, в первую очередь, – потребителей образовательных услуг и работодателей.

К независимой оценке качества могут привлекаться эксперты и экспертные организации. При этом результаты независимой оценки качества образования предоставляются общественности и заинтересованным лицам и не влекут правовых последствий для государственной аккредитации образовательной деятельности.

Проект закона «Об образовании в Российской Федерации» законодательно закрепляет, предметно конкретизирует и усиливает позиции уже сложившихся в России общественной аккредитации и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ. При этом, в соответствии с проектом, общественная аккредитация может проводиться в различных российских, иностранных и международных организациях.

Под общественной аккредитацией понимается признание уровня деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующим критериям и требованиям российских, иностранных и международных организаций. Порядок общественной аккредитации и права, предоставляемые аккредитованной организации, осуществляющей образовательную деятельность, определяются проводящей ее общественной организацией.

Профессионально-общественная аккредитация осуществляется, в первую очередь, по отраслевому признаку

объединениями работодателей соответствующих отраслей или видов деятельности, а также профессиональными сообществами. Примером такого вида профессионального сообщества, проводящего общественную аккредитацию, является Ассоциация юристов России. К проведению профессионально-общественной аккредитации привлекаются зарегистрированные в Ассоциации эксперты.

Профессионально-общественная аккредитация профессиональной образовательной программы представляет собой признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших такую программу в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающую требованиям профессиональных стандартов соответствующих отраслей и (или) видов деятельности, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля. Исходя из трактовки проекта закона, общественная аккредитация проводится в отношении образовательной организации в целом, профессионально-общественная аккредитация – в отношении отдельных образовательных программ. В отличие от независимой оценки качества образования, сведения об имеющейся у организации, осуществляющей образовательную деятельность, общественной аккредитации или профессионально-общественной аккредитации представляются в аккредитационный орган и рассматриваются при проведении государственной аккредитации. Таким образом, экспертная деятельность в рамках управления системой образования в России проводится в следующих случаях:

- 1) Лицензионный контроль
- 2) Государственная аккредитация
- 3) Государственный надзор
- 4) Государственный контроль
- 5) Педагогическая экспертиза
- 6) Независимая оценка качества
- 7) Общественная аккредитация
- 8) Профессионально-общественная аккредитация

Как правило, в проведении экспертизы могут участвовать эксперты и (или) экспертные организации в соответствующей области деятельности, аккредитованные для данного вида экспертной деятельности. Для проведения педагогической экспертизы не требуется статус аккредитованного эксперта.

Общим правилом является то, что при проведении экспертизы эксперты и экспертные организации не могут находиться в трудовых или гражданско-правовых отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, или индивидуальным предпринимателем, в отношении образовательной деятельности которых проводится экспертиза, либо в любой иной зависимости от этих лиц.

Несмотря на то, что действующими Административными регламентами по надзору и контролю, утвержденными Минобрнауки РФ, предусмотрена возможность привлечения к экспертной деятельности экспертных организаций, правовое положение экспертных организаций законодательно не закреплено. По всей видимости, это могут быть либо уже созданные общественные организации, имеющие в своем составе группы экспертов, как, например, «Гильдия экспертов в сфере профессионального образования», либо вновь создаваемые саморегулируемые организации экспертов в области образования по образцу других профессиональных саморегулируемых организаций. В частности, для проведения государственной аккредитации Рособрнадзор осуществляет аттестацию (не аккредитацию) экспертов и экспертных организаций и ведение на электронных носителях реестра экспертов и экспертных организаций.

Квалификационные требования к экспертам, требования к экспертным организациям и порядок их аттестации (в том числе порядок ведения реестра экспертов и экспертных организаций), отбора и привлечения экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы

устанавливаются Министерством образования и науки РФ.

Критериями установления полномочий лица в качестве эксперта являются:

- 1) Образовательный ценз, стаж работы, другие персональные данные об эксперте;
- 2) Квалификационные требования: знания и умения.

При этом эксперт должен обеспечивать соответствие уровня своей квалификации установленным требованиям с учетом изменения законодательства Российской Федерации в области образования, совершенствования форм и методов проведения экспертизы, развития компьютерной техники и информационных технологий, путем повышения квалификации, а также путем самообразования. Эксперт должен участвовать в семинарах, конференциях и иных мероприятиях, проводимых аккредитационным органом или его подведомственными организациями.

Аналогичные критерии или отличные от данных могут быть выработаны экспертной организацией; организацией, проводящей независимую оценку качества образования; организацией, действующей в сфере общественной или профессионально-общественной аккредитации.

Аккредитационные органы (организации), экспертные организации самостоятельно аккредитуют (аттестуют) экспертов отдельно для каждого вида экспертной деятельности, с учетом уровня образовательных программ и типа образовательных организаций.

Можно констатировать, что изменяющееся законодательство об образовании закрепляет многообразие видов экспертной деятельности для различных видов контрольных функций, что свидетельствует о расширяющейся потребности в подготовке экспертов.

Список литературы

1. Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 (ред. от 10.07.2012) "Об образовании".
2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (проект по состоянию на 31 июля 2012 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2012 г. № 1386-р внесен в Государственную Думу Российской Федерации).
3. Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования (утв. Постановлением Правительства РФ от 11.03.2011 г. № 164).
4. Положение о лицензировании образовательной деятельности (утв. постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 г. № 174).
5. Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций (утв. Постановлением Правительства РФ от 21.03.2011 г. № 184).
6. Порядок аттестации экспертов в области проведения государственной аккредитации образовательного учреждения и научной организации, отбора экспертов для проведения аккредитационной экспертизы и привлечения их к проведению аккредитационной экспертизы (утв. приказом Министерства образования науки РФ от 05.12.2011 г. № 2788).
7. Административный регламент предоставления федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций (утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 20.02.2012 г. № 123).
8. Административный регламент исполнения федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области образования (утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 02.05.2012 г. № 367).
9. Административный регламент исполнения федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования (утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 02.05.2012 г. № 370).
10. Аккредитация образовательных организаций в Российской Федерации в 2011 году: аналитическое обозрение. Вып. 2-й /В.Г. Наводнов, Г.Н. Мотова. М., 2012.
11. Лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений профессионального образования: сборник законодательных и нормативно-правовых документов: в 3 ч. – ч. 2. Йошкар-Ола, 2012.
12. Мотова Г.Н., Наводнов В.Г. Экспертиза качества образования: европейский подход. М., 2008.