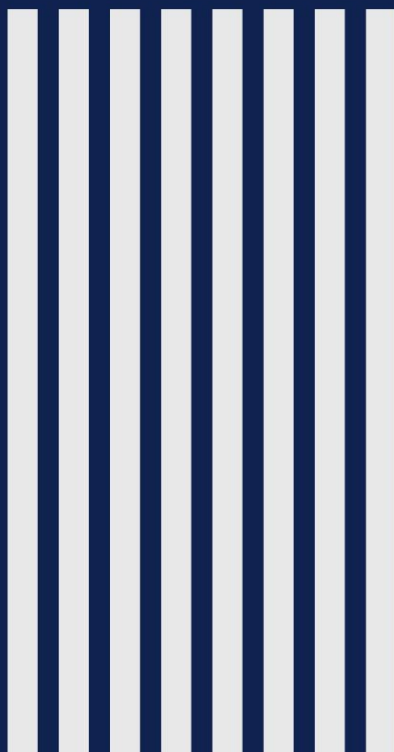




САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

НОВАЯ СТРУКТУРА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

СБОРНИК ЭКСПЕРТНЫХ ЗАКЛЮЧЕНИЙ



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
1. Государственная регламентация высшего образования в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины»	15
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
2. Вопросы лицензирования и аккредитации	36
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
3. Вопросы приема на обучение по образовательным программам	47
3.1. Заключение по проекту приказа Министерства просвещения Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования»	47

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
4.	Оценка качества условий осуществления образовательной деятельности	63
	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

5. Организация образовательной деятельности	65
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
6. Обязательные требования	83
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
7.	Регламентация предоставления государственных услуг	96
	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
	Проблемы осуществления контроля в сфере образования.....	99
	Послесловие.....	109
	Сведения об авторах	114

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 регулирования¹⁰. 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.

¹⁰ 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 автономию 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