

**Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ОБРАЗОВАНИЯ»
(ФГБНУ «ИУО РАО»)**

**ПРОЕКТЫ МОДЕЛЬНЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА
ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ПО ТЕМЕ «ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И
РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ
ОБРАЗОВАНИЕМ В СФЕРЕ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБЩЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ»**

**г. Москва
2019 г.**

Содержание

Раздел 1. Методические рекомендации по регламентации деятельности региональных органов управления общим образованием по проведению независимой оценки качества условий образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность	4
1.1. Формирование общественного совета по независимой оценке качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность	4
1.2. Определение перечня образовательных организаций, в отношении которых проводится независимая оценка качества условий образовательной деятельности	6
1.3. Определение оператора, ответственного за сбор и обобщение информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность	7
1.4. Обеспечение на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное регулирование в сфере образования, в сети «Интернет» технической возможности выражения мнений граждан о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность	9
1.5. Проведение независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности общественным советом	9
1.6. Заключение	11
1.7. Приложение 1. Примерное (типовое) Положение об общественном совете по независимой оценке качества условий образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в сфере образования	12
1.8. Приложение 2. Примерная форма документа «Перечень организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в отношении которых проводится независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности	17
Раздел 2. Методические рекомендации по регламентации деятельности региональных органов управления общим образованием по созданию единой региональной системы оценки качества общего образования	20
Приложение 1 Примерное положение о региональной системе оценки качества общего образования	26
Раздел 3 Проекты модельных актов, регламентирующих деятельность по самообследованию образовательной организации	31

3.1. Проект НПА по внесению изменений в федеральный закон об отмене процедуры самообследования образовательной организации	32
Приложение 1 Проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 28,29 Федерального закона от 29.12.2012г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	35
3.2. О практике региональной регламентации самообследования общеобразовательных организаций (на примере города Москвы)	39
Приложение 1 Проект приказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в сфере образования «Об утверждении дополнительных показателей самообследования общеобразовательной организацией	53
Приложение 2 Дополнительные показатели проведения самообследования общеобразовательной организацией	54

Раздел 1. Методические рекомендации по регламентации деятельности региональных органов управления общим образованием по проведению независимой оценки качества условий образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность

1.1. Формирование общественного совета по независимой оценке качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность

Разработка и принятие нормативно-правовых актов по созданию общественных советов по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность (далее – общественных советов по проведению независимой оценки), отнесено статьей 95.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 06.03.2019) к ответственности исполнительного органа управления в сфере образования субъекта РФ: «...Положение об общественном совете по независимой оценке качества утверждается органом государственной власти или органом местного самоуправления, при которых создан указанный общественный совет» (часть 2.1 ст. 95.2 введена Федеральным законом от 05.12.2017 № 392-ФЗ; в ред. Федерального закона от 26.07.2019 № 232-ФЗ). Это первый и определяющий во многом всю дальнейшую работу шаг по выстраиванию региональной системы независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности. Именно Положение об общественном совете по проведению независимой оценки качества условий образовательной деятельности (примерное Положение об общественном совете приведено в Приложении 1 к настоящим рекомендациям) определяет состав, функции и полномочия общественного совета и, будучи разработанным и принятым в полном соответствии с требованиями законодательства, гарантирует от многих ошибок и нарушений при формировании общественного совета и при проведении независимой оценки.

Здесь следует обратить внимание на, что персональный состав общественного совета формирует общественная палата субъекта Российской Федерации или, соответственно, местная общественная палата или совет при органе местного самоуправления. И по этой причине ошибки и нарушения требований законодательства по персональному составу общественного совета, если они допущены, относятся также и к ответственности общественной палаты. Но любые решения общественной палаты, если они противоречат законодательным предписаниям, являются юридически ничтожными. И по этим основаниям орган управления образованием субъекта Российской Федерации вправе и обязан оспорить решение общественной палаты о персональном составе общественного совета, если какие-либо члены сформированного общественной палатой совета не соответствуют признакам и требованиям, указанным в законе.

В части установления количественного состава общественного совета органу управления образованием субъекта РФ необходимо определиться, исходя из законодательных предписаний. Законодатель определил, что число членов общественного совета по независимой оценке качества должно быть не менее 5 членов, при этом верхней границы количества членов не установил. В региональном Положении об общественном совете по независимой оценке качества будет целесообразным указать избранный

региональным органом управления образованием вариант количественного состава: 5 членов, 7 членов или «от 5 до 11 членов» и т.п.

Все другие вопросы организации деятельности общественных советов по независимой оценке качества законодатель отнес к компетенции органа управления образованием, при котором создается общественный совет. Кроме общих положений, целей и задач создания общественного совета по независимой оценке качества региональное Положение о нем должно дать исчерпывающее изложение его функций и полномочий, порядка и процедур его деятельности, сроков и порядка формирования его нового состава после истечения срока полномочий, а также отразить аспекты информационной открытости для общественности в его деятельности, предписанные действующим законодательством (часть 2.1 ст. 95.2 введена Федеральным законом от 05.12.2017 № 392-ФЗ; в ред. Федерального закона от 26.07.2019 № 232-ФЗ).

Законодатель отнес к функциям общественного совета по независимой оценке качества условий образовательной деятельности следующие вопросы, по которым он обязан принять коллегиальные решения.

Общественный совет обязан коллегиально утвердить перечень всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации, подлежащих независимой оценке качества условий образовательной деятельности, в соответствии с перечисленными в Законе критериями отбора в утверждаемый общественным советом перечень.

Общественные советы по независимой оценке принимают участие в рассмотрении проектов документации о закупках работ, услуг, а также проектов государственного, муниципального контрактов, заключаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, с организацией, которая осуществляет сбор и обобщение информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями (далее — оператор).

Общественные советы проводят независимую оценку качества условий осуществления образовательной деятельности организациями с учетом информации, представленной оператором.

Иначе говоря, согласно законодательным предписаниям, органы управления образованием в субъектах Российской Федерации только после получения соответствующих решений общественных советов о признании информации, представленной оператором, действительной и достоверной независимой оценкой качества условий образовательной деятельности могут использовать эту оценочную информацию как официальную независимую оценку качества условий образовательной деятельности.

Общественные советы представляют в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, предложения об улучшении деятельности образовательных организаций, в отношении которых производилась независимая оценка качества условий образовательной деятельности.

Далее Положение об общественном совете призвано урегулировать важные процедурные вопросы организации деятельности коллегиального органа.

Например, в Положении об общественном совете можно установить, что в случае, если общественный совет в двухмесячный или трехмесячный срок с момента его формирования региональной общественной палатой не собирается на первом

организационном заседании в достаточном для принятия решения количестве членов после одной или двух попыток его созыва со стороны органа управления образованием субъекта Российской Федерации, то последний принимает решение о роспуске этого состава общественного совета и о формировании нового состава общественного совета. После этого орган управления образованием обращается в региональную общественную палату для формирования ею нового состава общественного совета. Аналогичную норму досрочного прекращения полномочий действующего состава общественного совета и формирования его нового состава по требованию органа управления образованием субъекта Российской Федерации необходимо предусмотреть в Положении об общественном совете и на дальнейший период его работы и указать основания, по которым орган управления образованием вправе досрочно прекращать полномочия действующего состава и инициировать формирование нового состава общественного совета.

В Положении об общественном совете полезно определить все важные процедурные нормы: кворум на заседании, порядок голосования и принятия коллегиальных решений, и др. Поскольку в практике коллегиальных органов встречаются различные варианты такого рода норм, в случае с относительно немногочисленным общественным советом по независимой оценке следует выбирать наиболее простые, понятные и прозрачные из них. Полезно предусмотреть также процедуру заочного голосования.

1.2. Определение перечня образовательных организаций, в отношении которых проводится независимая оценка качества условий образовательной деятельности

Следующим важным действием является определение перечня образовательных организаций, в отношении которых независимая оценка должна быть проведена. Законом определение этого перечня для исполнительного органа власти субъекта РФ, осуществляющего регулирование в сфере образования, отнесено к компетенции общественного совета при этом органе.

На заседании общественного совета необходимо рассмотреть вопрос об определении перечня образовательных организаций, в отношении которых будет осуществлена независимая оценка качества условий образовательной деятельности. Критерии отбора таких образовательных организаций в перечень исчерпывающим образом указаны в статье 95.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в его действующей редакции:

- государственные образовательные организации субъектов Российской Федерации;
- муниципальные образовательные организации, за исключением муниципальных образовательных организаций, в отношении которых независимая оценка проводится общественными советами, созданными при органах местного самоуправления;
- иные организации, расположенные на территории субъекта Российской Федерации и осуществляющие образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации.

Понятно, что самостоятельно подготовить такой перечень образовательных организаций общественный совет не имеет возможности и предоставить его на рассмотрение общественного совета может только орган управления образованием субъекта Российской Федерации. Таким образом, хотя ответственность за определение перечня организаций, подлежащих независимой оценке качества условий образовательной деятельности, отнесена к общественному совету, фактически именно и только от органа

управления образованием региона зависит полнота этого перечня. Решение общественного совета по этому вопросу — это лишь оформленное коллегиальное решение о перечне образовательных организаций, подлежащих процедуре независимой оценки качества условий, с конкретными официальными названиями юридических лиц — образовательных организаций общего образования.

В этом вопросе важным является необходимость для органа управления образованием региона учесть возможности муниципальных образований провести независимую оценку качества условий в муниципальных образовательных организациях самостоятельно. Закон не обязывает их это делать, только предоставляет право на самостоятельную реализацию этой процедуры. По различным причинам, зачастую в том числе и формального характера, муниципальные органы местного самоуправления не смогут этим правом воспользоваться. Согласно требованиям закона все такие муниципальные образовательные организации должны быть внесены в перечень обязательной независимой оценки условий образовательной деятельности со стороны органа управления образованием в субъекте Российской Федерации.

Законодательные и иные нормативные правовые акты федерального уровня не содержат специальных требований к документу «Перечень организаций, в отношении которых проводится независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности». Этот перечень принимает общественный совет по независимой оценке качества условий образовательной деятельности, что подтверждается наличием протокола заседания общественного совета, на котором принято соответствующее решение. Поэтому сам Перечень должен содержать указание на такой протокол заседания общественного совета.

Образец примерного регионального перечня образовательных организаций, подлежащих независимой оценке качества условий образовательной деятельности со стороны этого органа управления при участии общественного совета при нем, представлен в приложении 2 к настоящим рекомендациям. Издавать специальный нормативный правовой акт органа управления образованием в субъекте Российской Федерации, исходя из законодательных предписаний, не требуется. Но и издание такого рода документа не будет нарушением требований законодательства.

1.3. Определение оператора, ответственного за сбор и обобщение информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность

Определение оператора, ответственного за сбор и обобщение информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность, отнесено законодательством к ведению и ответственности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование в сфере образования, и, соответственно, органов местного самоуправления. Общественные советы прямо и непосредственно в выборе оператора не участвуют.

Законодательство не требует размещения информации относительно выбора оператора на официальном сайте органа управления образованием в субъекте Российской Федерации.

Законодатель не обязывает, но оставляет возможность участия общественного совета в процедурах выбора и определения оператора в косвенной форме участия (часть 7 статьи 95.2, в ред. Федеральных законов от 05.12.2017 № 392-ФЗ, от 26.07.2019 № 232-ФЗ). Реализация этого разрешения законодателя на участие общественных советов будет полезной при условии, что соответствующие предложения и замечания общественных советов будут рассмотрены органом управления образованием и приняты, либо обоснованно отклонены.

Важным в действиях специалистов региональных органов управления образованием при проведении мероприятий по выбору оператора, является то обстоятельство, что уже на стадии разработки документации для реализации требований о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также при заключении государственных, муниципальных контрактов на выполнение работ, оказание услуг по сбору и обобщению информации о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями необходимо предусмотреть и определить следующие обязательные требования к выполнению своих обязательств оператором:

- «независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности организациями проводится по таким общим критериям, как открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность; комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность; доброжелательность, вежливость работников; удовлетворенность условиями ведения образовательной деятельности организаций, а также доступность услуг для инвалидов» (часть 4 ст. 95.2 в ред. Федерального закона от 05.12.2017 № 392-ФЗ);

- показатели, характеризующие общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность, определены в соответствии с Приказом Минпросвещения России от 13.03.2019 № 114 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования, основным программам профессионального обучения, дополнительным общеобразовательным программам» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.04.2019 № 54499);

- оператор размещает в сети «Интернет» информацию о порядке проведения и результатах независимой оценки качества образования и направляет ее в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего государственное управление в сфере образования, в органы местного самоуправления (часть 4 статьи 95. Независимая оценка качества образования в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 256-ФЗ).

На эту норму статьи 95 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» часто в регионах не всегда обращают должное внимание при заключении государственных или муниципальных контрактов с оператором о проведении независимой оценки качества условий образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Это обстоятельство не освобождает оператора от ответственности за исполнение указанных законодательных предписаний, но указание этого обязательства оператора в контрактной документации влечет за собой фактический

контроль органа управления образованием в субъекте Российской Федерации за выполнением оператором этого законодательного предписания.

Предложенный выше подход гарантирует, что все действия выбранного органом управления образованием в субъекте Российской Федерации оператора при проведении независимой оценки качества условий образовательной деятельности будут полностью соответствовать требованиям законодательства о проведении такой независимой оценки.

1.4. Обеспечение на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное регулирование в сфере образования, в сети «Интернет» технической возможности выражения мнений граждан о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность

Пункт 12 статьи 95.2 содержит следующее обязательное требование: «...органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления обеспечивают на своих официальных сайтах в сети «Интернет» техническую возможность выражения мнений гражданами о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями» (в ред. Федеральных законов от 05.12.2017 № 392-ФЗ, от 26.07.2019 № 232-ФЗ). Но проведенный анализ исполнения федерального законодательства по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность в регионах, показал, что техническая возможность выражения мнения граждан о качестве условий осуществления образовательной деятельности организациями реализована только в 40% исследуемых регионах. Данное обстоятельство указывает на необходимость для руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, специалистов, непосредственно отвечающих за проведение независимой оценки качества условий образовательной деятельности, обратить на выполнение этого законодательного предписания более пристальное внимание.

Поскольку законодательство не содержит никаких специальных требований к технической стороне организации такой обратной связи с гражданами по вопросам качества условий образовательной деятельности, постольку решить эту задачу можно с использованием простых, доступных и привычных сервисов типа электронной почты, специального тематического чата или подобных сервисов на официальном сайте органа управления образованием в субъекте Российской Федерации, органа местного самоуправления.

1.5. Проведение независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности общественным советом

Пункт 7 статьи 95.2 содержит следующее законодательное предписание: «Общественные советы по независимой оценке качества: 4) проводят независимую оценку качества условий осуществления образовательной деятельности организациями с учетом информации, представленной оператором» (в ред. Федерального закона от 05.12.2017 №

392-ФЗ). Здесь словосочетание о том, что общественные советы «проводят независимую оценку», можно истолковывать по-разному. Дело в том, что оператор предоставляет информацию в форме показателей, характеризующих общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования, дополнительным общеобразовательным программам, основным программам профессионального обучения, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, с предварительным обсуждением в общественном совете по независимой оценке качества, в виде баллов оценки по «общим критериям» и показателям, которые далее размещаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления на своих официальных сайтах и официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в сети «Интернет».

Что конкретно могут делать общественные советы в части «проведения независимой оценки качества условий образовательной деятельности» с учетом приведенных выше законодательных предписаний, не совсем понятно. Однако практика независимой оценки ориентирует на следующее истолкование этой нормы закона. Общественный совет своим решением о признании информации о независимой оценке качества условий образовательной деятельности, предоставленной оператором, официально и формально превращает эту информацию оператора в результаты независимой оценки качества условий образовательной деятельности в организациях, подвергшихся независимой оценке качества. И с этого момента эту информацию можно размещать на официальном сайте органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление в сфере образования в субъекте Российской Федерации, и на федеральном официальном сайте для размещения информации о независимой оценке качества условий образовательной деятельности - www.bus.gov.ru.

Чтобы буквально выполнить законодательное предписание, необходимо созвать заседание общественного совета для ознакомления его членов с информацией, поступившей от оператора, ее обсуждения и для принятия советом коллегиального решения путем голосования о признании поступившей от оператора информации результатом независимой оценки качества условий образовательной деятельности в образовательных организациях региона.

Надо также учитывать, что общественные советы «представляют соответственно в ... органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления... предложения об улучшении их деятельности» (п. 5 части 7 ст. 95.2 в ред. Федеральных законов от 05.12.2017 № 392-ФЗ, от 26.07.2019 № 232-ФЗ). Поскольку члены общественного совета, как правило, не являются профессиональными работниками сферы образования, некоторые такого рода предложения могут быть либо невыполнимыми по объективным причинам, либо нерациональными и пр. Для профилактики риска возникновения такой ситуации было бы полезным присутствие на заседании общественного совета специалиста органа управления образованием, который выступит в роли профессионального консультанта для членов общественного совета при обсуждении

такого рода предложений и убедит их в неприемлемости тех или иных предложений. Наоборот, разумные и реализуемые предложения следует на таком заседании поддержать и принять, что также важно отразить в протоколе заседания общественного совета.

Далее у специалистов органа управления образованием в субъекте Российской Федерации (и, соответственно, в муниципальном образовании) возникает задача контроля за принятием руководителями государственных и муниципальных организаций мер по устранению недостатков, выявленных в ходе независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями в соответствии с ч. 14 статьи 95.2 (введена Федеральным законом от 05.12.2017 № 392-ФЗ).

1.6. Заключение

Неукоснительное выполнение всех законодательных предписаний и требований иных нормативных правовых документов федерального уровня в части организации и проведения независимой оценки качества условий образовательной деятельности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территории региона, в соответствии с представленными выше рекомендациями, позволит органам управления образованием субъектов Российской Федерации избежать всех ранее допущенных ошибок и нарушений в процессе независимой оценки качества условий образовательной деятельности.