

СОВРЕМЕННАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
Игорь Юрьевич Артемьев

Лицензирование

В настоящее время лицензирование образовательной деятельности регулируется законами Российской Федерации «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Порядок лицензирования образовательной деятельности установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 №277.

Так, в соответствии с существующим порядком по заявлению учредителя образовательной или научной организации о соискании лицензии Рособнадзором создается выездная экспертная комиссия для проведения соответствующей экспертизы.

Такая выездная «лицензионная экспертиза» является избыточным контролем, поскольку представляет собой в большей части перепроверку достоверности информации, полученной от других органов власти, и не требует участия экспертов, проведения обследований, исследований, лабораторных анализов, иных действий, связанных с использованием технических или инструментальных средств (оборудования), а отсутствие нормативов и требований к представляемым сведениям по организации учебного процесса позволяет «экспертной комиссии» трактовать указанные сведения как в пользу заявителя, так и наоборот.

Учитывая изложенное, ФАС России предложила Правительственной комиссии по проведению административной реформы и Минобрнауки рассмотреть вопрос о внесении образовательной деятельности в сферу применения Федерального закона от 08.08.2001 №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» с учетом включения в соответствующие документы следующих рекомендаций:

- требования к лицензиату должны быть детально разработаны, иметь однозначную трактовку, а также опубликованы (заранее предоставлены лицензиату) и не могут быть превышены при проверке сведений;
- порядок повторного лицензирования (продление лицензии) должен быть упрощен;
- лицензирование должно учитывать характер деятельности лицензиата (в настоящее время не учитываются: инновационные методы обучения, дистанционное обучение и др.; требования к дополнительному и профессиональному образованию также должны быть отличными от основного);
- результаты проверки при соискании лицензии должны быть в обязательном порядке размещены на соответствующих сайтах образовательных учреждений и на общем информационном портале Росособнадзора, за исключением документов, представляющих государственную тайну;
- учитывая общую концепцию предложений по реформированию процедур при лицензировании и государственной аккредитации образовательной деятельности, считаем важным установить в качестве обязательной информации при соискании лицензии на право ведения образовательной деятельности предоставление заявителем «обязательств по развитию» учебного заведения, то есть обязательств по развитию обеспечения учебного процесса, предполагаемых учебных программ и планов, прогнозируемых результатов обучения по каждому году обучения и др., а также обязательств по обеспечению качества предлагаемого образования.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить обязанность Росособнадзора проводить контрольное мероприятие по проверке лицензионных требований после первого года обучения, а также право на отзыв лицензии, в том числе и по результатам проверки качества образования.

Аккредитация

Свидетельство о государственной аккредитации, выданное образовательному учреждению, подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов, дает право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и/или соответствующей квалификации.

Принципиальной позицией ФАС России является необходимость проведения соответствующих процедур подтверждения качества образования после первых двух лет обучения в рамках контрольного мероприятия по проверке обеспечения лицензионных требований и обязательств по развитию учебного заведения. Поскольку совершенно ясно, что если учебное заведение в рамках предоставления обязательств по развитию не выполняет взятых на себя обязательств, то нет никаких причин сохранять лицензию и надеяться на благополучную аккредитацию.

Учитывая изложенное, предлагаем ввести следующий порядок государственной аккредитации образовательных учреждений высшего профессионального образования:

- главной составляющей в системе государственной аккредитации учебного заведения должна стать объективная проверка качества знаний;
- для проведения аккредитации Минобрнауки России по представлению Росособнадзора должны утверждаться профильные экспертные советы;
- в состав каждого экспертного совета должны входить: представитель Росособнадзора, по два представителя от пяти ведущих в определенной области знаний и специальностей вузов, а также необходимо участие представителей рекрутинговых агентств и международных экспертов. Экспертный совет должен утверждаться на срок до пяти лет



с последующей ротацией и замещением вузов. Пятерка вузов должна утверждаться Минобрнауки России по представлению Рособнадзора;

– для получения государственной аккредитации соискателям необходимо получить положительное заключение, подписанное большинством членов экспертного совета.

Заключения должны передаваться в Рособнадзор для утверждения при принятии решения об аккредитации образовательного учреждения;

– необходимо разработать и законодательно закрепить процедуру, при которой проверка качества получаемых знаний осуществляется путем случайной выборки студентов;

– процедуре государственной аккредитации должна предшествовать процедура самообследования учебным заведением;

– результаты экспертиз при соискании государственной аккредитации должны быть в обязательном порядке размещены на соответствующих сайтах образовательных учреждений и на общем информационном портале Рособнадзора.

Также необходимо предусмотреть возможность отзыва Рособнадзором лицензии на право ведения образовательной деятельности в случае отрицательного заключения при государственной аккредитации учебного заведения.

«Паразитический» аутсорсинг – это процесс, в результате которого органы власти, осуществляющие контроль, надзор или разрешительную деятельность, передают часть своих функций на исполнение по гражданско-правовым договорам различным хозяйствующим структурам, то есть по сути различные ФГУ, ФГУПы, а иногда даже ООО или АО назначаются посредниками между госчиновниками и предпринимателями при реализации первыми своих государственных полномочий.

Эта ситуация не уникальна для сферы образования, ФАС России находит подобные нарушения практически при любой проверке органа власти. Всего за последние два года Федеральная антимонопольная служба проверила деятельность трех подобных организаций, действующих в сфере образования, – это ФГНУ «Главэкспертцентр», ФГУ «Росаккредагентство» и ФГУ «Интеробразование».

По результатам всех проверок инспекциями ФАС России установлены признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135 «О защите конкуренции», в соответствии с которой запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти и функций хозяйствующих субъектов за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

В рамках расследования выявлено, что ФГУ «Интеробразование» осуществляло свои функции во взаимодействии с НП «Магистр». При этом НП «Магистр» исполняет функции, делегированные Рособнадзором ФГУ «Интеробразование».

Если говорить в целом, то ФАС России выступает за ликвидацию подобного рода посредников во всех сферах деятельности, в том числе и за ликвидацию ФГУ «Главный государственный экспертный центр оценки образования», «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования» и «Информационно-методический центр по аттестации образовательных организаций». Одновременно с этим в целях обеспечения качества исполнения государственных функций мы выступаем за увеличение штатной численности и финансирования Рособнадзора. Мы также считаем, что необходима разработка и принятие законодательства, обеспечивающего расширение полномочий Рособнадзора при исполнении контрольно-надзорных функций, например в части выдачи обязательных для исполнения предписаний, наложения штрафов, возбуждения и рассмотрения дел о нарушениях законодательства в сфере образования и науки, привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушения в указанной сфере, а также обеспечивающего права работников Рособнадзора при проведении контрольных мероприятий.

В настоящее время в широком доступе отсутствует полная и достоверная информация об учебных заведениях (материально-техническая оснащенность учебного процесса, наличие аккре-



дитации, в том числе по отдельным или впервые заявляемым специальностям, сведения о кадровом обеспечении образовательного процесса и др.). Эта ситуация провоцирует появление недобросовестных участников рынка образовательных услуг, пользующихся недостаточной компетенцией будущих учащихся и их родителей. Зачастую при поступлении предлагаются одни условия получения образования, на выходе потребитель услуги получает значительно меньше. Кроме того, абитуриенты часто отождествляют наличие государственной лицензии у образовательного учреждения с государственным статусом организации. В сложившейся ситуации появились «обманутые вкладчики в сфере образования». Таким образом, заканчивая учебное заведение, студенты не получают документы государственного образца и достаточные по объему и качеству знания.

Такое положение вещей наносит вред и добросовестным участникам рынка образовательных услуг, поскольку они сталкиваются с демпингом и недобросовестной конкуренцией.

ФАС России считает, что эти проблемы можно решить только через внедрение принципов прозрачности и ответственности образовательных учреждений при осуществлении своей профессиональной деятельности за введение в заблуждение потребителей образовательных услуг.

Учитывая изложенное, необходимо законодательно закрепить обязанность каждого учебного заведения (вузы, научные организации, организации среднего профессионального образования) обеспечить размещение на собственном сайте полной информации об образовательном учреждении, а именно:

- история организации (дата создания, учредительные документы и др.);
- дата выдачи лицензии;
- наличие аккредитации и/или условия аккредитации;
- сведения о факультетах и специальностях;
- программы обучения;
- перечень дисциплин, входящих в каждую программу, с указанием объемов нагрузки по этим дисциплинам;
- преподавательский состав, включая квалификацию и стаж работы педагогических работников;
- смета (бюджет) организации;
- материально-техническая оснащенность организации (библиотека, общежитие, столовые, поликлиники, спортивные сооружения и др.);
- наличие/отсутствие исследовательской базы (институты, лаборатории, научные базы и др.).

Эта информация должна стать «обязательством по развитию» учебного заведения и использоваться при заключении договоров на оказание образовательных услуг между образовательным учреждением и учащимся.

Одновременно с этим необходимо ввести обязательное страхование рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения образовательным учреждением всех платных договоров на оказание образовательных услуг, существенным условием которых в том числе будут соответствующие «обязательства по развитию».

Внедрение этих предложений позволит:

- перейти на заявительный принцип лицензирования;
- защитить права и интересы учащихся;
- привлечь к контролю за выполнением соответствующих обязательств страховые организации;
- создать реальную возможность для безболезненного отзыва лицензий и аккредитационного статуса у недобросовестных участников рынка;
- значительно затруднить реализацию противоправных целей недобросовестными участниками рынка.

Соответствующие поправки в законодательство ФАС России подготовлены и переданы в Минобрнауки России.

ФАС России также подготовила законопроект по внесению изменений в статью 39 Закона об образовании.



В соответствии с предлагаемыми поправками федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления утверждают перечни государственного и муниципального имущества, используемого для целей образования.

Государственное и муниципальное имущество, включенное в эти перечни, предоставляется во владение и (или) пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) образовательным организациям (учреждениям) независимо от их организационно-правовой формы и используется в целях образования. Утвержденные перечни подлежат обязательному опубликованию в официальных средствах массовой информации, а также размещению в сети Интернет на официальных сайтах утвердивших их федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечней устанавливается Правительством Российской Федерации.

Государственное и муниципальное имущество, включенное в эти перечни, не подлежит реперофилитрованию (изменению целевого назначения).

Также законопроект предлагает особый порядок выведения имущества из указанных перечней, который исключает возможность необоснованного предоставления данного имущества для иных целей, кроме образовательных.

Подготовленный ФАС России пакет поправок в законодательство об образовании включает также и нормы, направленные на достижение равных условий функционирования образовательных организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности, и содержит следующие нормы.

В части защиты конкуренции в сфере образования:

– в законопроекте содержится запрет федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), а также заключать соглашения или осуществлять согласованные действия в сфере образования, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции среди образовательных организаций (учреждений);

– поддержка органами государственной власти и органами местного самоуправления образовательных организаций (учреждений) независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности реализуется с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством.

В законопроекте ФАС России содержатся положения:

– о государственной гарантии равенства прав всех образовательных организаций (учреждений), имеющих государственную аккредитацию, независимо от организационно-правовой формы и подчиненности;

– о возможности негосударственных образовательных организаций являться участниками размещения и исполнителями заказа на выполнение научно-исследовательских работ и оказание образовательных услуг для государственных и муниципальных нужд, заключать контракты в этих целях.

Заключение

За последние несколько лет нам удалось проделать очень большую работу. Во многом это стало возможным благодаря конструктивной и рабочей позиции Минобрнауки России, участию замечательных экспертов Высшей школы экономики, экспертов, работавших с группой по оптимизации структуры и функций государственных организаций, действующих в сфере здравоохранения.



нения, образования, науки и культуры, Правительственной комиссии по проведению административной реформы, экспертов Совета по развитию конкуренции в сфере образования ФАС России. В настоящее время проходит процедуру согласования подготовленный Минобрнауки России проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования процедур лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательных учреждений)». Хочу отдельно отметить, что при разработке данного законопроекта были учтены практически все предложения, направленные на:

- закрепление норм, направленных на обеспечение равного доступа образовательных учреждений всех типов и видов на рынок образовательных услуг;
- создание благоприятной правовой и информационной среды для реализации конкурентной политики в сфере образования;
- устранение дискриминации при доступе к государственным программам и проектам;
- повышение прозрачности и открытости при оказании образовательных услуг;
- устранение избыточных барьеров входа на рынок с одновременным введением страховых механизмов ответственности образовательных учреждений за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора об оказании образовательных услуг.

Таким образом, мы рассчитываем, что предпринятые меры позволят модернизировать действующую систему образования и повысят качество профессиональной подготовки учащихся, что будет серьезным вкладом в процесс ускорения социально-экономического развития страны.