

Н. А. Гусева

Анализ современных проблем лицензирования дополнительных образовательных программ

Описаны результаты научного исследования о возможностях изменения лицензирования образовательной деятельности в части дополнительных общеобразовательных программ. Прогнозируется ряд проблем, связанных с недостаточным регулированием лицензирования нового вида – предпрофессиональной общеобразовательной программы в сфере искусств, введением новых видов программ в сфере спорта.

Ключевые слова: лицензирование образовательной деятельности, дополнительные образовательные программы.

N. A. Guseva

Analysis of Modern Problems of Further Education Programmes Licensing

Results of the scientific research about opportunities of changes in licensing of the educational activity concerning further general education programmes are described. A number of problems connected with insufficient regulation of licensing of a new kind - the preprofessional general education programme in the sphere of arts, by introduction of new types of programmes in the sports sphere is predicted.

Keywords: licensing of the educational activity, further educational programmes.

В последние годы системе дополнительного образования государство предъявляет новые запросы: участие в организации внеурочной деятельности, активизация работы по выявлению и поддержке талантливой молодежи, подготовка старшеклассников к профессиональному выбору и ранней профилизации и др. Вместе с этим остаются несовершенными процедуры разрешения, контроля и надзора законности ведения образовательной деятельности. По заказу Министерства образования и науки РФ нами было проведено научное исследование возможности изменения порядка лицензирования образовательной деятельности в части реализации дополнительных образовательных программ для детей.

Лицензирование образовательной деятельности организаций осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки или органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим полномочия РФ в области образования, в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» с учетом особенностей, установленных статьей 33.1 Закона РФ «Об образовании». Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лица-

ми и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности [1].

Задачами лицензирования отдельных видов деятельности, к которым относится образовательная деятельность, являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ. Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Целью проведения анализа являлось выявление опыта по лицензированию образовательной деятельности (в части дополнительного образования детей) в субъектах РФ. Использовались следующие научные методы: отбор нормативно-правовых актов, максимально удовлетворяющих критериям отбора, изучение нормативно-правовых актов, отбор содержания, отражающего предмет анализа, сравнение содержания документов с требованиями соответствующих федеральных документов, проверка доступности документа, дополнительный поиск подзаконных актов, регулирующих вопросы изменения требований к лицензированию учреждений дополнительного образования, дополнительных предпрофессиональных программ.

Для решения задач аналитической работы были изучены следующие нормативно-правовые акты федерального уровня:

1. Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 № 174.

2. Закон РФ № 99-ФЗ от 4 мая 2011 года «О лицензировании отдельных видов деятельности».

3. Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» (ст. 33.1, ст. 26, ст. 9).

4. Проект Федерального закона № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу РФ (предоставлен справочной системой «Консультант-Плюс») (ст. 80, 95).

5. Приказ Минобрнауки РФ от 03.09.2009 № 323 (ред. от 07.06.2010) «Об утверждении форм представления сведений соискателем лицензии для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности» (регистрационный № 15149).

Проведенный анализ федерального законодательства с целью выявления особенностей порядка лицензирования дополнительных образовательных программ показал, что такие особенности существуют только для дополнительных программ профессиональной подготовки. Для дополнительных общеобразовательных программ определена специальная форма предоставления сведений о них в приложении к заявлению о получении лицензии в соответствии с Приказом Минобрнауки РФ от 03.09.2009 № 323 (ред. от 07.06.2010) «Об утверждении форм представления сведений соискателем лицензии для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности».

В то же время Закон РФ «Об образовании» (ст. 26, п. 1.1) указывает на особый характер нового вида дополнительной образовательной программы – предпрофессиональной. Дополнительные предпрофессиональные общеобразовательные программы в области искусств реализуются в целях выявления одаренных детей в раннем детском возрасте, создания условий для их художественного образования и эстетического воспитания, приобретения ими знаний, умений и навыков в области выбранного вида искусств, опыта творческой деятельности и осуществления их подготовки к поступлению в образовательные учреждения, реализующие профессиональные образовательные программы в области искусств (введено в июле 2011 года). Закон не дает информации, в каких учреждениях могут реализо-

вываться предпрофессиональные общеобразовательные программы.

Министерство культуры РФ издало ряд подзаконных актов, регламентирующих освоение предпрофессиональных программ в учреждениях дополнительного образования (школах искусств). Например, в Приказе Минкультуры России от 09.08.2012 № 855 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания, структуре и условиям реализации дополнительной предпрофессиональной общеобразовательной программы в области изобразительного искусства «Дизайн» и сроку обучения по этой программе» (зарегистрировано в Минюсте России 30.08.2012 № 25322) указывается на особые требования к материально-техническим условиям реализации программы, на нормативные сроки освоения программы – 5 лет – с возможностью его сокращения и другие условия.

Таким образом, действующее Положение о лицензировании образовательной деятельности не учитывает нововведений в Закон РФ «Об образовании» и проект данного Закона, рассматриваемый в текущее время в Государственной Думе.

Для определения *критериев отбора* нормативно-правовых актов о лицензировании образовательной деятельности были выдвинуты следующие основания.

1. Область действия нормативно-правового акта – лицензирование образовательной деятельности в образовательных учреждениях, за исключением учреждений высшего профессионального образования. Показатели критерия определяются наличием области действия в названии акта или в положениях документа.

2. Соответствие нормативной базе федерального уровня. Региональные и муниципальные нормативно-правовые акты должны быть основаны на указанных федеральных законах и подзаконных актах.

3. Степень преемственности региональной нормативно-правовой базы в вопросах лицензирования образовательной деятельности. Нормативно-правовые акты субъектов и муниципальных образований не должны противоречить действующему законодательству. Также дополнительно отслеживалось, как отражаются изменения в нормативно-правовой базе с учетом изменений федеральных нормативно-правовых актов.

4. Срок разработки или внесения изменений в нормативно-правовой акт о лицензировании об-

разовательной деятельности. При отборе и анализе документов учитывалось: утвержден документ до принятия федеральных документов 2011 года или после, изменения внесены или не внесены.

5. Отражение в нормативно-правовом акте по лицензированию специфики программ дополнительного образования детей. При отборе выявлялось наличие положений, регламентирующих требования или особый порядок для лицензирования дополнительных образовательных программ; наличие форм документов, установленных для лицензирования дополнительных образовательных программ.

Дополнительными критериями, исходящими из требований Заказчика, было соответствие отобранных документов *принципам*:

– *доступности* нормативно-правового акта (размещен на официальном сайте органа управления образованием субъекта РФ, уполномоченного органа по лицензированию в сфере образования; упомянут в перечне нормативной документации; отсутствует информация на официальных сайтах органов управления образованием субъекта РФ, уполномоченного органа по лицензированию в сфере образования);

– *регламентированности* порядка лицензирования дополнительных образовательных программ (описан порядок лицензирования дополнительных образовательных программ или имеется указание, что порядок лицензирования распространяется на дополнительные образовательные программы, либо сведения о дополнительных образовательных программах не предоставляются).

Содержательно изучалось наличие в документах указания на лицензионные требования к соискателям лицензии (статья 8 «Лицензионные требования» (99-ФЗ)), поименование учреждений дополнительного образования как соискателей лицензии, указания на специфику предоставления сведений о дополнительных образовательных программах.

Для проведения анализа было отобрано 132 документа 83-х субъектов РФ (на первом этапе отбора) на сайтах органов государственной власти, органов управления образованием субъектов, уполномоченных органов по лицензированию образовательной деятельности, а также в справочных системах «ГАРАНТ», «Консультант-Плюс».

Формы изученных нормативно-правовых актов, их содержание и последовательность изло-

жения позволили отнести вопрос о лицензировании дополнительных образовательных программ к области управления системой дополнительного образования, ее регламентирования, к административной подсистеме в структуре образовательной системы, которая выполняет функции планирования, принятия решений, контроля, регламентации, интеграции, поддержания единства в системе межведомственных отношений.

На основании этого методологическими подходами к выработке научно обоснованных предложений по совершенствованию положения о лицензировании образовательной деятельности в части дополнительного образования избраны программно-целевой и процессный подходы.

Программно-целевой подход (В.С. Лазарев, А.М. Моисеев, О.М. Моисеева, М.М. Поташник, О.Г. Хомерики и др.) предполагает способ выработки и осуществления плановых управленческих решений, основанный на комплексном анализе проблемы и построении системной совокупности мер и действий (в форме программы), направленных на достижение поставленной цели, решение целевой задачи, вытекающей из проблемы. Программирование позволяет воплощать плановое начало, укреплять государственное воздействие на управленческие процессы, направлять их в нужное русло, противодействовать стихии. Программно-целевой подход в исследовании стратегического управления качеством дополнительного образования детей играет важную роль в концептуальном осмыслении обозначенной проблемы и предполагает: интеграцию основных принципов управления; четкое определение целей и направленность на конечный результат; формирование и осуществление программы действий, направленных на достижение этих целей, комплексности, связи целей и ресурсов, конкретности, единства отраслевого и территориального планирования. В то же время программно-целевой подход может рассматриваться в качестве системы принципов, которые определяют общую стратегию управления и в частности планирования как вида управленческой деятельности.

Процессный подход (М. Альберт, Э.Н. Гусинский, М.Х. Мескон, М.М. Поташник, К. Роджерс, и др.) к стратегическому управлению качеством дополнительного образования детей предполагает обеспечение единства и последовательности процессов планирования, организации, мотивации, контроля, анализа, синтеза и прогнозирования для достижения целей организации.

На основании данных подходов могут формулироваться дополнения и изменения в нормативные акты федерального и регионального уровня, учитывая принципы технологичности, транслируемости и унификации.

Следует отметить, что исполнительные органы субъектов РФ не выделяют (и не могут выделять) особенностей лицензирования дополнительных образовательных программ, т.к. исполнение переданной государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности жестко регламентируется федеральным законодательством, в том числе нормами Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» о запрете требования дополнительных документов, сведений, копий от соискателей лицензии и лицензиатов, не установленных федеральным законодательством.

В большинстве проанализированных актов не выделяются особенности лицензирования дополнительных образовательных программ. Указывается только на их наличие в перечне образовательных программ, подлежащих лицензированию. Однако в случае приведения лицензионных дел в соответствие с законодательством требуется указание на особый вид программы – предпрофессиональной или просто дополнительной образовательной программы, нормативного срока освоения, который регламентируется для предпрофессиональных программ подзаконными актами, а также наименование программ для ведения реестра и проверки соответствия условий образовательной деятельности в ходе проверок.

Анализ существующих нормативно-правовых актов субъектов РФ по вопросу лицензирования образовательной деятельности (в части дополнительного образования детей) показал, что порядок лицензирования регламентирован федеральным законодательством, поэтому существенных изменений и дополнений к региональным административным регламентам или формам предоставления сведений о дополнительных образовательных программах не имеется.

Вместе с тем дополнительный анализ информационных писем лицензирующих органов, изменений в закон РФ «Об образовании» в части введения нового вида – дополнительной – предпрофессиональной программы в сфере искусства, проекта Закона «Об образовании» в части реализации дополнительных общеобразовательных программ – показывает, что отсутствие предупредительных действий по нормативно-

правовому регулированию порядка лицензирования дополнительных образовательных программ может привести к трудностям при исполнении лицензионных требований, неоднозначному пониманию при проверке условий выполнения предпрофессиональных программ и как следствие к приостановке реализации программ и нарушениям прав детей на получение образовательных услуг.

На основании полученных результатов анализа было предложено дополнить Положение о лицензировании образовательной деятельности в основной части и формы предоставления сведений, утвержденных Приказом Минобрнауки РФ от 03.09.2009 № 323 (ред. от 07.06.2010) «Об утверждении форм представления сведений соискателем лицензии для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности», а также провести ряд научных и организационных мероприятий.

Предложение 1. Внести дополнения в пункт 21 (абзац 7 и 8) Положения о лицензировании образовательной деятельности и изложить его в следующей редакции:

21. В документе, подтверждающем наличие лицензии, указываются сведения, предусмотренные пунктом 1 статьи 10 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Документ, подтверждающий наличие лицензии, имеет приложение, являющееся его неотъемлемой частью. В приложении к документу, подтверждающему наличие лицензии, указываются:

- полное и сокращенное (в случае, если имеется) наименование лицензиата;
- место нахождения лицензиата;
- адреса мест осуществления образовательной деятельности;
- сведения об образовательных программах, по которым лицензиату предоставлено право осуществления образовательной деятельности, включающие: код (при наличии) и наименование образовательной программы (для *дополнительной общеобразовательной программы с указанием для детей и/или для взрослых*, профессиональной образовательной программы, образовательной программы профессиональной подготовки с указанием профессии и направления подготовки (специальности));
- наименование уровня (ступени) образовательной программы (для *дополнительной обще-*

образовательной программы – общеразвивающая или предпрофессиональная);

- направленность образовательной программы (для предпрофессиональной – в области искусства, в области спорта);

- код (при наличии) и наименование квалификации (степени) и разряд, присваиваемые лицам, успешно завершившим освоение образовательной программы;

- нормативный срок освоения образовательной программы.

По каждому филиалу лицензиата оформляется отдельное приложение к документу, подтверждающему наличие лицензии, с указанием также наименования и места нахождения филиала.

Документ, подтверждающий наличие лицензии, без приложения (приложений) недействителен.

Предложение 2. Внести дополнения в форму «ЗАЯВЛЕНИЕ о выдаче лицензии на право ведения образовательной деятельности» в таблице «Дополнительные общеобразовательные программы» в виде дополнительных строк «Дополнительные общеразвивающие программы», «Дополнительные предпрофессиональные программы», указать планируемую численность не только детей, но и взрослых, направленность программы и нормативный срок обучения.

В том же Заявлении форма Справки о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам имеет примечание, которое предложено уточнить: «Для общеобразовательной программы дошкольного образования, *дополнительных общеразвивающих программ для детей и взрослых* раздел 3 не заполняется».

Предложение 3. Провести научное исследование целесообразности предложенных нововведений среди экспертов лицензирующих органов, руководителей учреждений дополнительного образования разных видов (школ искусств, многопрофильных центров, детско-юношеских спортивных школ) с использованием социологического опроса или метода фокус-групп.

Любое нормирование имеет характер нововведений, поэтому в предложениях были описаны меры по организационному сопровождению изменений.

Библиографический список

Закон РФ № 99-ФЗ от 4 мая 2011 года «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://base.garant.ru/12185475/>

Bibliograficheskij spisok

Zakon RF № 99-FZ ot 4 maya 2011 goda «O licenzirovanii ot-del'ny'h vidov deyatel'nosti» // Federal'ny'j zakon ot 4 maya 2011 g. № 99-FZ «O licenzirovanii ot-del'ny'h vidov deyatel'nosti» (s izmeneniyami i dopolneniyami) [Elektronny'j resurs]. – Rezhim dostupa : // <http://base.garant.ru/12185475/>