

УДК 351

Паньков Руслан Эдуардович, магистр направления государственного и муниципального управления, Курского государственного университета

e-mail: pankoff.ruslan@yandex.ru

ПРОБЛЕМА ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: в статье рассмотрены механизмы осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования на региональном уровне на примере министерства образования и науки Курской области, механизмы административной практики и управления потенциальным риском, представлен анализ концепций риска. Обозначены некоторые проблемы организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Даны определения места и роли образования как предмета и объекта федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Определены проблемы внедрения механизмов контрольно-надзорной деятельности и пути их решения.

Ключевые слова: образование, сфера образования, федеральный государственный контроль (надзор), проблемы внедрения.

IMPLEMENTATION PROBLEM MECHANISMS OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE SPHERE OF EDUCATION

Pankov Ruslan Eduardovich, Master of Science in State and Municipal Administration, Kursk State University

e-mail: pankoff.ruslan@yandex.ru

Annotation: The article outlines the problems of organizing federal state control (supervision) in the field of education. The system of implementation of federal state control (supervision) in the field of education at the regional level is considered on the example of the Ministry of Education and Science of the Kursk region, the mechanisms of administrative practice and potential risk management, an analysis of risk concepts is presented. The problems of implementation of federal state control (supervision) in the field of education are identified.

Key words: federal state control (supervision), education, risk-based approach.

На сегодняшний день одной из наиболее важных и приоритетных задач российского государства является деятельность, направленная на совершенствование системы образования Российской Федерации, повышение качества образования, а также соблюдение прав участников образовательных отношений.

Общественные отношения в сфере образования являются областью, регулирование которой обосновано, целесообразно и является приоритетным на государственном уровне любой страны. Гарантом обеспечения прав граждан на образование в Российской Федерации выступает Конституция. В ежегодных посланиях Президента В.В. Путина к Федеральному собранию особое место уделяется вопросам образования в целом, в том числе, и повышению качества образования. Состояние системы образования в Российской Федерации является ведущим направлением, характеризующим Стратегию национальной безопасности.

В этой связи важным является публичное административное регулирование данных отношений с применением административно-правовых норм и использованием методов и установленных функций органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями. Основной задачей административного надзора (в его управленческой сущности), как обязанности государства, является обеспечение безопасности общественных процессов, законности деятельности, а также соблюдение конституционных

прав и свобод и законных интересов физических и юридических лиц, предупреждение и пресечение правонарушений.

В рамках системы органов управления образованием важное место занимают профильные органы исполнительной власти специальной (отраслевой) компетенции, осуществляющие отраслевое управление в соответствующей сфере. Особую роль в этой системе занимает министерство образования и науки Курской области. Согласно Положению о министерстве образования и науки Курской области является региональным органом исполнительной власти, осуществляющим ряд регулятивных и контрольно-надзорных полномочий в установленной сфере деятельности.

Административная практика министерства образования и науки Курской области связана с проведением мероприятий федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Результаты этой деятельности министерства непосредственно влияют на осуществление прав и законных интересов подконтрольных субъектов, часть из которых приходится защищать в судебном порядке. При этом основная масса дел, которые рассматриваются в судах, касается оспаривания участниками государственной итоговой аттестации решений государственной экзаменационной комиссии об аннулировании результатов государственной итоговой аттестации.

Наиболее важным для устранения и пресечения фактов нарушения требований законодательства в сфере образования и в осуществлении профилактической работы министерства является институт административной ответственности. В законодательстве об административных правонарушениях есть несколько составов административных правонарушений, которые прямо или косвенно касаются или связаны с нарушениями нормативно установленных требований в области организации образовательной деятельности. Систематизируя виды таких административных правонарушений, можно выделить нарушения прав граждан на образование (ст. 5.57); нарушения в области предпринимательской деятельности в части требований государственной регистрации и лицензирования (ч. 2 и 3 ст. 14.1), порядка

управления, в том числе мероприятий государственного контроля (ст. 19.4.1, 19.5, 19.6, 19.7, 19.20, ч. 1 ст. 19.6, ст. 19.30). Особой линией в организации практической работы министерства в рамках новых тенденций контрольной (надзорной) деятельности (в части осуществления риск-ориентированного подхода) является переход от формальных оценок образовательной деятельности к ее содержательной составляющей, а также к оцениванию качества знаний обучающихся и выпускников. Важным является также то, что новый подход ориентируется не на количество проверок и примененных по их результатам мер административного воздействия, чем замещает метод принуждения к добросовестному поведению методом убеждения, в том числе через проведение мониторингов и выработку рекомендаций по развитию. Собственно, сам мониторинг как процедура пролонгированного наблюдения может иметь комплексный характер, в своей основе опираться на официальные сайты образовательных организаций, обязательные статистические и аналитические отчеты, анализ обращений граждан, результаты независимой оценки качества.

Реформирование контрольной надзорной деятельности, а также формирование нормативного правового обеспечения нацелены на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей через отмену всех существующих нормативных актов в сфере надзора и контроля и построение новой, современной, эффективной системы государственного контроля (надзора) в сфере образования, которая направлена на снижение социально значимых рисков.

Работу по созданию новой усовершенствованной системы контроля (надзора) необходимо осуществлять в двух направлениях:

Во-первых, это построение новой системы обязательных требований в сфере образования, соответствующих современному уровню развития системы образования и риск ориентированному подходу;

Во-вторых, это установление детальных правил, относящихся к

организации контрольной надзорной деятельности а также совершенствование механизмов контрольно-надзорной деятельности.

Как известно, в рамках реализации концепции «регуляторной гильотины» в правовые механизмы дерегулирования и снижения административной нагрузки на экономические субъекты вступили федеральные законы от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁶ (далее - Закон № 247-ФЗ) и от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁷ (далее - Закон № 248-ФЗ). В этой связке перечисленные нормативные правовые акты формируют правовой фундамент, на котором выстраивается новая система контрольно-надзорных отношений, а также взаимодействия общества и государства. С точки зрения контрольно-надзорного механизма оценки Закон № 247-ФЗ содержит базовые установки порядка применения положений нормативных правовых актов, касающихся законной экономической деятельности. Указанный закон содержит положения об экспериментальных правовых режимах, позволяющих вносить существенные изменения в регламентацию контрольно-надзорной деятельности (например, отказ от контрольно-разрешительных мероприятий) по отношению к отдельным субъектам, устанавливая на определенное время правовой статус. [ФЗ № 247: с. 4].

Не секрет, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, в первую очередь - это профессиональные образовательные организации и организации высшего образования, оказывают значительное влияние на региональное строительство, являясь локомотивами развития экономики и социальной сферы. При формировании этими организациями практики устойчивого добросовестного поведения в рамках ведения уставной деятельности у министерства появляется возможность использования мер стимулирования таких субъектов для достижения задач обеспечения социально-экономического развития территорий без снижения уровня качества предоставляемых образовательными организациями услуг. Важной гарантией

соблюдения прав и законных интересов участников образовательного процесса является доведение до всеобщего сведения в рамках осуществления контрольно-разрешительных мероприятий при оценке соблюдения обязательных требований нормативных актов.

В свою очередь, Закон № 248-ФЗ регулирует отношения в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, устанавливает гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц. Весьма важным является закрепление приоритета профилактических мероприятий, проводимых государственными (муниципальными) органами над контрольными (надзорными) [ФЗ № 248: с. 12]. На количество и объем проверочных мероприятий непосредственное влияние оказывают результаты независимой оценки качества образования и образовательной деятельности. Собственно говоря, уже сейчас контрольная и надзорная деятельность в сфере образования взаимосвязана с принципом стимулирования добросовестного соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, обязательных требований. На протяжении последних двух лет деятельность министерства ориентирована на обнаружение фактов нарушений к их предупреждению путем проведения необходимого комплекса профилактических мероприятий, носящих ежегодный характер. Так, приказом министерства утверждена Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностями на 2023 год. Среди основных задач Программы можно отметить поиск корреляционных связей между выявленными нарушениями и их причинами, разработка на этой основе превентивных мероприятий, включая правовую информированность. Аналогичные программы реализованы в 2021 г. и 2022г. При этом среди основных задач Программы на 2023 г. были названы формирование единого понимания обязательных требований в сфере образования у всех участников контрольно-надзорной деятельности, а также систематизация работы по проведению профилактических мероприятий. В Программе на 2023 г. основной упор сделан на снижение количества нарушений обязательных требований.

Анализ статистики контрольно-надзорной деятельности министерства показывает устойчивое снижение числа проверочных мероприятий. Так, в 2021 году было проведено 239 проверок в рамках осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, в том числе, 208-плановых, 31 – внеплановая. Вместе с тем в 2022 году всего проведено 56 проверок, из них: 4 – плановые, 52 – внеплановые.

В 2021 году министерством образования и науки Курской области проведено 517 профилактических мероприятий, из них, профилактических визитов – 64; в 2022 году проведено 620 профилактических мероприятий, из них, профилактических визитов – 248. [Доклад: с.9]. Таким образом, количество контрольных (надзорных) мероприятий сократилось в 4 раза, а количество профилактических визитов увеличилось практически в 4 раза.

В заключение отметим, что, несмотря на наличие общих позитивных изменений, отражающих снижение административной нагрузки на субъекты контроля в рамках механизма планового и внепланового контроля. Важное значение приобретает внедрение механизмов профилактики и цифровизация процессов осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Вместе с тем существует ряд проблем внедрения контрольной (надзорной) деятельности в сфере образования:

отсутствие четкой регламентации проведения внеплановых проверок по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере образования;

отсутствие нормативно установленной процедуры принятия решений при выявлении нарушений по результатам проведения профилактического визита и мониторинга безопасности;

недостаточное количество критериев отнесения объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям риска причинения вреда охраняемым законом ценностям;

наличие нескольких государственных систем для учета результатов контрольной (надзорной) и профилактической деятельности, осуществляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Решить перечисленные проблемы можно посредством внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Предложения по совершенствованию контрольной надзорной деятельности ежегодно включаются в ежегодные доклады по осуществлению государственного контроля (надзора) и учитываются при совершенствовании нормативной правовой базы.

Ссылки на источники:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ (ФЗ № 247) (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации // СЗ РФ. 03.08.2020, N 31 (часть I), ст. 5006
2. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ (ФЗ №248) (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации // СЗ РФ. 03.08.2020, N 31 (часть I), ст. 5007
3. Доклад об особенностях применения правоприменительной практики комитета образования и науки Курской области за 2021 год. (Доклад) С.- 9.
4. Программы профилактики рисков причинения вреда. Сайт Министерства образования и науки Курской области. <http://www.komobr46.ru/litsenzirovanie/87-kontrol-nadzor/6307-programmy-profilaktiki-riskov-prichineniya-vreda.html>