

УДК 37.014.15

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

© А.И. Ступникова

*Аннотация.* Уделено внимание исследованию проблем государственного контроля и надзора в системе образования. Раскрыто содержание основных концепций правового взаимоотношения в сфере образования. Изучены базисные нормативные правовые акты, деятельность органов исполнительной власти, занимающихся государственным контролем и надзором в данной сфере. Рассмотрены процедурные вопросы контрольно-надзорной деятельности, связанные с образованием. Прослежены особенности экспертизы и лицензирования в ходе контроля качества образования. Рассмотрена возможная административная ответственность за нарушения в сфере образования. Отображены направления совершенствования правового регулирования в системе образования. Сформулирована авторская позиция относительно сущности проблем государственного контроля и надзора в сфере образования.

*Ключевые слова:* образование; контроль; надзор; органы исполнительной власти; государственные функции

На сегодняшний день тяжело переоценить значимость сферы образования. На протяжении долгого времени данная область модернизировалась. Практически в каждой стране сфера образования является общественно значимым благом и составным институтом, который включает в себя как широкомасштабные образовательные системы (государственные, частные), так и спектр специализированных школ, учебных заведений среднего профессионального образования, университетов.

В настоящее время в Российской Федерации происходит рационализация системы образования. Главным элементом такой оптимизации является административно-правовое регулирование по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере образования, которое проводят государственные органы власти. Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», «под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законо-

дательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и(или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований» [1].

Важную миссию в деле защиты образовательных прав граждан, обеспечения законности во всей образовательной системе выполняют государственные органы исполнительной власти, которые реализуют контроль и надзор в области образования: на федеральном уровне – Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; на уровне субъектов Российской Федерации – отделы, службы, инспекции, департаменты по контролю и надзору в сфере образования.

Существуют различные подходы к пониманию правового статуса государственного органа исполнительной власти. Советский и российский юрист, специалист в области государственного, административного права Д.Н. Бахрах считает, что правовой статус органа исполнительной власти состоит из трех блоков:

- 1) целевого, который включает в себя нормы о целях, задачах, функциях и принципах деятельности;
- 2) организационно-структурного, включающего в себя порядок реорганизации, ликвидации органа, его структуры и процедуры деятельности;
- 3) компетенции – совокупности полномочий и подведомственности [2, с. 77].

Элементами правового статуса органа исполнительной власти являются:

– особенности нормативно-правового закрепления правового статуса, к которым относятся законы и подзаконные нормативные правовые акты. Их совокупность закрепляет и определяет место органа исполнительной власти, который осуществляет контроль и надзор в сфере образования в системе государственных органов;

– цели и задачи, функции государственного управления. Под целями органов исполнительной власти, которые реализуют государственный контроль и надзор в области образования, понимается определенный желаемый результат, для достижения которого направлена деятельность данных органов. Задачи – это вопросы, которые требуют разрешения в ходе деятельности органов исполнительной власти, устанавливаются в границах конкретной цели. Функции – это объединение определенных властных воздействий органа на субъекты и объекты управления;

– специфические, присущие только ему свойства каждого определенного органа государственного управления.

В.Н. Квасницкий и Т.Н. Журавлева полагали, что контрольно-надзорная деятельность – это самостоятельная единица, учитывая факт,

что сфера подконтрольных субъектов по определенному предмету контроля в некоторой степени отличается от субъектов при контроле качества образования [3, с. 8].

В Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] осуществление надзорных действий за соответствием деятельности учебных заведений требованиям законодательства в системе образования является исключительным правом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Выделяют следующие функции по контролю и надзору:

1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

2) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и(или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

3) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

В процессе выполнения контрольно-надзорных мероприятий Рособрнадзор имеет полное право привлекать к административной ответственности виновных юридических лиц и должностных лиц. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит статьи, в которых указывается административная ответственность в сфере образования. Например:

– статья 5.57 «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций»;

– статья 19.30 «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса» [5].

Наказания за вышеперечисленные нарушения достаточно жесткие. На юридических лиц налагаются штрафы – они измеряются сотнями тысяч рублей; на должностных лиц также распространяются штрафы – они определяются десятками тысяч рублей, а также дисквалификацией сроком от одного года до двух лет.

Административная ответственность – один из ключевых институтов в административном праве, вид государственной санкции. Обладая собственной инфраструктурой, она является самодостаточным правовым

регулятором, имеющим материальную и процессуальную обеспеченность в праве и законодательстве [6, с. 429].

Введение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях норм, которые устанавливают ответственность за совершение правонарушений в сфере образования, установление надлежащих полномочий должностных лиц государственных органов, совершающих функции по контролю и надзору в сфере образования, могли бы значительно улучшить эффективность соблюдения физическими лицами, специальными образовательными организациями и их должностными лицами законодательства об образовании, а также определить более результативный механизм охраны и защиты прав и свобод гражданина в области образования.

Реализация контрольно-надзорных функций в сфере высшего образования регулируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [7]. Статья 20 данного закона закрепляет: результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора) с грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом обязательных требований и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица.

Представляется необходимым изучение процедурных вопросов контрольно-надзорной деятельности для обеспечения соблюдения прав и законных интересов лиц, которые привлекаются к административной ответственности за нарушения в сфере образования.

Данные процедурные вопросы регулируются административным регламентом, который утвержден Министерством образования и науки (Минобрнауки) России. От ясности и четкости описания процедур и установок их выполнения в административном регламенте зависит точность и законность при принятии решений государственных органов, результат исполнения государственной функции.

Однако в административных регламентах встречаются недостатки. Административный регламент по реализации федерального государственного надзора в сфере образования предполагает в качестве результата исполнения государственной функции исключительно отрицательные выводы, например: предупреждение, выявление и пресечение нарушений и др. Однако итогом проверки может стать и отсутствие каких-либо нарушений, и признание деятельности образовательной организации соответствующей требованиям законодательства в системе образования.

Тем не менее по неизвестной причине данный административный регламент такой итог надзорных действий не предусматривает. Перед контрольно-надзорными мероприятиями должна стоять задача в виде исправления деятельности виновного и предотвращение его от совершения правонарушений в будущем, а не наказание в виде сбора штрафов.

При проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки основной целью данных проверок является лицензионный контроль и контроль качества образования. Проверки, которые не входят в план, чаще всего проводятся по жалобам заявителей, а также при проверке исполнения предписаний.

Образовательная деятельность подлежит обязательному лицензированию. Процедура лицензирования включает в себя прохождение специальной экспертизы, которая касается деятельности образовательного учреждения. Право на создание экспертной комиссии принадлежит федеральному органу исполнительной власти, реализующему функции по контролю и надзору в области образования, или органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему управление в сфере образования [1].

При аккредитационной экспертизе выявляется соответствие содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам.

Соблюдение законных прав студентов проверяется в ходе внеплановых проверок по жалобам и обращениям граждан. Соответственно, с целью обеспечения реальной гарантированности прав обучающимся границы лицензионного и аккредитационного контроля должны быть значительно расширены.

Существует еще одна проблема, которая обнаруживается в ходе проверок – это несогласованность требований Рособрнадзора и форм документов, которые оформляются другими ведомствами. Также в качестве проблемы выступает правомерность оформления правовых документов, таких, как договоры и лицензии медицинских организаций. Они оказывают услуги вузу по медицинскому обслуживанию обучающихся. Сомнение в такой правомерности по оформлению правовых документов относят к отрицательным чертам в деятельности вуза, однако, Рособрнадзор не осуществляет контроль и надзор за медицинскими организациями.

На основании вышеизложенного необходимо отметить, что Министерство образования и науки России совместно с другими ведомствами, такими как Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), ведомственные органы управления

образования и другие, должны разработать совместные требования в части документального оформления подтверждения образовательной деятельности вуза. Нельзя забывать об обеспечении соответствующих условий для реализации своих функций контролирующими органами. Так, существует сомнение по поводу справедливой и законной надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования, а именно Рособрнадзор осуществляет надзор за деятельностью учебных заведений, которые находятся в ведении Министерства образования и науки России, а оно осуществляет руководство над Федеральной службой по надзору в сфере образования. Прослеживается зависимость органа, который осуществляет проверку. Есть два выхода из данного положения: либо перевод Рособрнадзора в подчинение Правительству Российской Федерации, либо возвращение ранее ликвидированного Федерального агентства по образованию и перепоручение ему вузов, которые находятся в ведении Министерства образования и науки России.

Таким образом, на основе проведенного анализа проблем государственного контроля и надзора в сфере образования мы можем сформулировать вывод. В настоящее время в законодательстве по реализации государственного контроля и надзора в области образования существует значительный пробел, а именно: выявление и пресечение нарушений по окончании проверки. Как уже было сказано выше, результат проверки может и не нести в себе нарушений, но этот конкретный аспект в административном регламенте не закрепляется. Механизм правового и нормативного регулирования государственных контрольных и надзорных функций в области образования должен идти параллельно с оптимизацией системы образования в России. Только тогда будет возможно добиться согласия в соблюдении прав и интересов проверяющих и проверяемых.

В заключение стоит отметить, что органы исполнительной власти, которые осуществляют государственный контроль и надзор в сфере образования, – это основные элементы государственного управления в области образования. Именно они несут ответственность за качество предоставляемых образовательных услуг, сохранение законности в сфере образования. Отсюда следует, что правовой статус органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования, должен быть развернуто и детально определен на законодательном уровне.

#### **Список литературы**

1. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

2. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: БЕК, 1993. 301 с.
3. Квасницкий В.Н., Журавлева Т.Н. Государственное регулирование подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием // Экономика образования. 2008. № 4. С. 7-11.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 дек.
6. Котин Н.М., Стариков Ю.Н. Административное право России. М.: Норма; Инфра, 2010. 783 с.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

Поступила в редакцию 21.11.2017 г.

Отрецензирована 17.12.2017 г.

Принята в печать 26.01.2018 г.

#### **Информация об авторе:**

**Ступникова Анастасия Игоревна** – студентка института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: Stup.nastya.1999@yandex.ru

#### **PROBLEMS OF STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF EDUCATION**

**Stupnikova A.I.**, Student of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: Stup.na-stya.1999@yandex.ru

*Abstract.* Attention is dedicated to the study of problems of state control and supervision in the education system. The content of the main concepts of legal relationship in the field of education is disclosed. The basic normative legal acts have been studied, the activity of the executive authorities dealing with state control and supervision in this sphere has been covered. The procedural issues of control and supervision activities related to education are considered. The features of examination and licensing in the course of quality control of education are traced. The possible administrative responsibility for violations in the sphere of education is considered. Areas of improvement of legal regulation in the education system are shown. An author's position on the essence of the problems of state control and supervision in the sphere of education is formulated.

*Keywords:* education; control; supervision; executive bodies; state functions

### References

1. Russian Federation. Federal Law no. 273-FZ of December 29, 2012, Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii [About education in the Russian Federation]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2012, no. 53 (part 1), art. 7598. (In Russian).
2. Bakhrakh D.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, "BEK" Publ., 1993, 301 p. (In Russian).
3. Kvasnitskiy V.N., Zhuravleva T.N. Gosudarstvennoe regulirovanie podgotovki spetsialistov s vysshim professional'nym obrazovaniem [State regulation of training of specialists with higher professional education]. *Ekonomika obrazovaniya – Economics of Education*, 2008, no. 4, pp. 7-11. (In Russian).
4. Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 314 of March 9, 2004, O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti [About system and structure of federal bodies of executive power]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2004, no. 11, art. 945. (In Russian).
5. Russian Federation. Federal Law no. № 195-FZ of December 30, 2001, Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Code of administrative infractions of the Russian Federation]. *Rossiyskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2001, December 31. (In Russian).
6. Konin N.M., Starilov Y.N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow, Norma Publ., Infra Publ., 2010, 783 p. (In Russian).
7. Russian Federation. Federal Law no. 294-FZ of December 26, 2008, O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya [On the protection of the rights of legal persons and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2008, no. 52 (part 1), art. 6249. (In Russian).

Received 21 November 2017

Reviewed 17 December 2017

Accepted for press 26 January 2018