ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: СИСТЕМА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION: SYSTEM AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

УДК 342.5+342.6+342.9+34.07

Гринькова Дарья Александровна, магистрант, Российский государственный университет правосудия, г. Симферополь

Grinkova D.A. dashacrimea@mail.ru

Аннотация

Вопросы правового регулирования государственного контроля в сфере высшего образования является малоизученным. Это касается как практического использования нормативных правовых актов со стороны образовательных организаций, так и проблем контроля и надзора самими государственными органами. Тем самым изучение процесса реализации государственных функций по контролю (надзору) в сфере высшего образования является актуальным с целью соблюдения законности при применении данного инструмента и обеспечения конституционных гарантий на получение высшего образования прав граждан. В связи с чем в статье проведен анализ системы контроля деятельности высших учебных заведений в Российской Федерации. Дана характеристика видов контроля и их форм. Рассмотрены проблемы и пробелы в законодательном регулировании надзора и контроля в области высшего образования в РФ. Вынесены предложения для их устранения.

Annotation

The issues of legal regulation of state control in the field of higher education are little studied. This applies both to the practical use of regulatory legal acts by educational organizations, and to the problems of control and supervision by state bodies themselves. Thus, the study of the process of implementing the state functions of monitoring (supervision) in the field of higher education is relevant in order to comply with the rule of law in the application of this instrument and ensure constitutional guarantees for obtaining higher education of the rights of citizens. In this regard, the article analyses the system of monitoring the activities of higher educational institutions in the Russian Federation. Characteristics of control types and their forms are given. Problems and gaps in legislative regulation of supervision and control in the field of higher education in the Russian Federation are considered. Proposals have been made to eliminate them.

Ключевые слова: правовое регулирование, контроль, государственное управление, образовательная деятельность, Рособрнадзор, образование, лицензирование, государственная аккредитация, надзор.

Keywords: legal regulation, control, public administration, educational activity, Rosobrnadzor, education, licensing, state accreditation, supervision.

В действующей системе контроля за деятельностью высших учебных заведений Российской Федерации существует как внешний, так и внутренний контроль деятельности высших учебных заведений.

Внутренний контроль деятельности университетов проводится самой образовательной организацией в разрезе независимой оценки качества образования.

Внешний контроль представлен несколькими формами. В юридической доктрине принято выделять следующие составные части внешнего контроля: 1) государственный контроль деятельности вузов; 2)

общественный контроль деятельности вузов; 3) профессиональный контроль деятельности вузов.

В ходе исследования остановимся на государственном контроле деятельности университетов, а именно на выявлении проблематики в конкретных формах его выражения.

В Российской Федерации основными субъектами контроля в сфере высшего образования являются органы государственной власти, а именно: Министерство науки и высшего образования РФ (далее – Минобрнауки) и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор)[1].

Федеральным законом РФ «Об образовании в Российской Федерации» ст. 93к формам государственного контроля (надзора) относит:

1) государственная аккредитация образовательных программ – проводится по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;

2) федеральный государственный контроль качества образования – оценка содержания и качества по образовательным программам, имеющих аккредитацию, и стандартам подготовки студентов путем проведения проверок качества образования;

3) федеральный государственный надзор в сфере образования - предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований нормативных правовых актов Российской Федерации в ходе осуществления ими образовательной деятельности;

4) мониторинг в системе образования - статистическое наблюдения за результатами и условиями осуществления образовательной деятельности.

[1]См.: Булыга Р. П.Амерсланова А. Н. Совершенствование системы контроля деятельности университетов в Российской Федерации //Р.П. Булыга, А.Н. Амерсланова. Учет. Анализ. Аудит. 2018. №6. – С. 29

Реализуемые высшими учебными заведениями образовательные программы выступают основным объектом контроля.[1]Он выражается, как известно, в форме аккредитации образовательных программ. Специфика и главная проблема процесса аккредитации заключается в «параллельной» аккредитации, а именно в его осуществлении не только субъектами государственной власти, а и обществом, и профессиональным бизнес-сообществом (профессиональная аккредитация). В основе указанных видов аккредитации (государственная, общественная и профессиональная) лежат однотипные методологические принципы контроля и проводятся по одним и тем же программам. Что, в свою очередь, проявляется в дублировании различными инстанциями видов контроля. Решение данной проблемы видится в конвергенции видов контроля, взаимном использовании и признании результатов аккредитации образовательных программ проверяющими разного уровня.

Деятельность по осуществлению контрольно-надзорных функций в сфере высшего образования регламентируется также Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Так, ч.1 ст. 20 устанавливает, что: «результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя».

---

[1] См.: Губа К, Макеева А., Соколов М., ЦивинскаяА.. Как работает Рособрнадзор: анализ открытых данных о контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования// К. Губа, А. Макеева, М. Соколов, А. Цивинская - СПб: ЕУСПб, 2017. С. 15.

Поэтому, с целью обеспечения соблюдения прав и законных интересов лиц, привлекаемых за нарушение в сфере образовательной деятельности к административной ответственности, необходимо исследовать и установить проблемы процедурных вопросов контрольно-надзорной деятельности органов государственного контроля. Т.к. законность принятия решения и, как следствие, результата выполнения государственными органами своих функций зависит от правильности регламентации таковых процедур. Процедуры надзора и контроля в с сфере образования регламентированы в административных регламентах, утвержденных Минобрнауки России. Но и они, на наш взгляд, имеют ряд существенных недостатков.[1]Так, например, Административный регламент по осуществлению федерального государственного надзора в области образования не предусматривает позитивный результат надзорных мероприятий. Регламентируется лишь предупреждение, выявление и пресечение нарушений и т.п. Что является в корне недопустимым, т.к. по результатам проверки нарушения могут быть не обнаружены и деятельность образовательной организации признаваться соответствующей установленным требованиям законодательства в области образования.

Так же далее необходимо отметить, что государством не уделяется должное внимание превентивным мерам в сфере высшего образования, хоть Федеральным законом «Об образовании в РФ», а именно ст. 93, регламентируется функция предотвращения правонарушений государственными органами в сфере образования. Только одно объяснение данного феномена мы видим – Рособрнадзор является проверяющим органом без территориальных подразделений, что затрудняет его деятельность по борьбе с правонарушениями в сфере образования.

Следующей проблемой является различные требования оформления документов Рособрназдроза и других ведомств (Росреестр, МЧС и т.д.).

[1]См.:Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» //М.Н. Кудилинский. Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. – С. 47

Например, в правоустанавливающих документах ведомств адрес расположения юридического лица указывается по-разному: «ул…д.1», «ул…, дом 1», «ул....1», что приводит к несоответствию лицензии, по мнению проверяющих, адреса фактического расположения учебного заведения. Это связано с ведением органами отдельных реестров, где закреплены свои правила формата адресов и других данных. Решение этой проблемы состоит в разработке на законодательном уровне унифицированных требований к форматам документального оформления данных.

Исходя из анализа ежегодных планов проведения проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц Рособрнадзора видим, что главная их цель – контроль качества и лицензионный контроль образования. Что касается внеплановых проверок, то их проведение осуществляется, в большей части, при исполнении предписаний или по жалобам заявителей.[1]В ходе контроля качества образования (аккредитационная экспертиза) проверяется соответствие установленным федеральным государственным стандартам образования качество подготовки студентов. В ходе лицензионного контроля устанавливается соответствие лицензионным требованиям образовательных программ, научных и педагогических работников, наличия оборудования и помещений для осуществления образовательной деятельности, условий охраны здоровья обучающихся, условий для лиц с ограниченными возможностями, наличие образовательных ресурсов и т.д. Т.е. налицо отсутствие в данных проверках, а они составляют большую составляющую контроля, установления нарушений или ограничений прав обучающихся. Выходит, такие нарушения возможно выявить и отразить в ходе внеплановых проверок и то исключительно по жалобам граждан, на что не каждый обучающийся решится. Права обучающихся закрепляются Федеральным законом «Об

[1]См.: Ладнушкина Н. М. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) в сфере образования // Н.М. Ладнушкин. Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной международной конференции памяти проф. Ф. М. Рудновского. Рязань, 2017. - С.253-254;См.: Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. – С. 18-19

образовании в РФ»в ст. 34, но не всегда могут гарантироваться, ведь отношения между организацией и студентом имеют административно-правовую природу, т.е. студенты находятся в административно-властной зависимости от администрации образовательных учреждений. Для решения данной проблемы предлагается расширение пределов аккредитационного и лицензионного контроля.

Итак, рассмотрев некоторые аспекты государственного контроля в сфере образовательной деятельности видим, что законодательство имеет большое количество пробелов, а так же несоответствие с нормативными документами других отраслей контроля. Наличие «параллельной» аккредитации, осуществляемой государственными органами, общественностью и организациями, отсутствие взаимного использования ее результатов; отсутствие территориальных органов Рособрнадзора, - что в свою очередь делает процедуру контроля и надзора Рособрнадзора недостаточно эффективной. Должная реализация возможна лишь путем решения их на законодательном уровне.

Литература

1. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598
2. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» //«Российская газета», N 266, 30.12.2008
3. Приказ Минобрнауки России от 28.09.2016 N 1230 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.10.2016 N 44064)
4. Булыга Р. П., АмерслановаА.Н. Совершенствование системы контроля деятельности университетов в Российской Федерации // Учет. Анализ. Аудит. 2018. №6. –17-27 с.
5. Губа К, Макеева А., СоколовМ., ЦивинскаяА..Как работает Рособрнадзор: анализ открытых данных о контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования- СПб: ЕУСПб, 2017. — 24 с.
6. Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.–47-53 с.
7. Ладнушкина Н. М. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) в сфере образования // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной международной конференции памяти проф. Ф. М. Рудновского. Рязань, 2017. - С.253-256
8. Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. – С. 18-28

Literature

1. Federal Law of 29.12.2012 N 273-ФЗ (ed. From 06.02.2020) "On Education in the Russian Federation "//" Collection of Legislation of the Russian Federation," 31.12.2012, N 53 (part 1), Art. 7598

2. Federal Law of 26.12.2008 N 294-ФЗ (ed. From 02.08.2019) "On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control "//Rossiyskaya Gazeta, N 266, 30.12.2008

3. Order of the Ministry of Education and Science of Russia dated 28.09.2016 N 1230 (ed. 21.12.2017) "On approval of the Administrative Regulations for the performance by the Federal Service for Supervision of Education and Science of the state function for the implementation of federal state supervision in the field of education" (Registered with the Ministry of Justice of Russia 17.10.2016 N 44064)

4. Bulyga R.P., Amerslanova A.N. Improvement of the system of monitoring the activities of universities in the Russian Federation//Accounting. Analysis. Audit. 2018. No. 6. -17-27 s.

5. Guba K., Makeeva A., Sokolov M., Tsivinskaya A. As Rosobrnadzor works: the analysis of open data on control and supervising activity in the sphere of the higher education is SPb: ЕУСПб, 2017. - 24 pages.

6. Kudilinsky M. N. Control as a type of state-management activity. The relationship of the concepts of "control" and "supervision "//Current problems of Russian law. 2015. No. 8.-47-53 p.

7. Ladnushkina N. M. Legal regulation of state control (supervision) in the field of education//Human and civil rights and freedoms: theoretical aspects and legal practice: materials of the annual international conference in memory of prof. F. M. Rudnovsky. Ryazan, 2017. - C.253-256

8. Nozdrachev A.F. Control: legal short stories and unresolved problems//Journal of Russian Law. 2012. NO. 6. - S. 18-28