

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.21.14.039

О некоторых проблемах осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования на основании риск-ориентированного подхода

Назинцева Алена Юрьевна

Аспирант,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1;
e-mail: Nazinsevaalena@yandex.ru

Аннотация

С 2021 года в целях снижения нагрузки на подконтрольные объекты контрольно-надзорная деятельность в сфере образования стала осуществляться на основе риск-ориентированного подхода. В рамках указанного подхода выделены категории риска, отнесение подконтрольных объектов к которым определяет периодичность проведения контрольных (надзорных) мероприятий. Цель: изучение категорий риска, используемых в рамках реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, а также их оценка на предмет всестороннего учета факторов, возникающих в деятельности подконтрольных объектов и приводящих к нарушениям законодательства в сфере образования. Методологическая основа: анализ положений нормативно-правовых актов, закрепивших риск-ориентированный подход в сфере образования, а также оценка мнений ученых по данному вопросу. Результаты: выявление несовершенств введенных категорий риска в сфере образования, а также предложения по их совершенствованию. Выводы: категории риска в рамках контрольно-надзорной деятельности в сфере образования способны снизить нагрузку на подконтрольные объекты, однако необходима их более детальная проработка, а также проявление индивидуального подхода.

Для цитирования в научных исследованиях

Назинцева А.Ю. О некоторых проблемах осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования на основании риск-ориентированного подхода // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 1А. С. 407-412. DOI: 10.34670/AR.2022.21.14.039

Ключевые слова

Сфера образования, контрольно-надзорная деятельность, риск-ориентированный подход, категории риска.

Введение

Образование является фундаментальной сферой общественной жизни, которая задает вектор экономического и социального развития государства. Контрольно-надзорная деятельность является одним из механизмов обеспечения законности существующих правовых отношений, а также средством своевременного выявления нарушений, в том числе в сфере образования. Однако в целях обеспечения функционирования данного института необходима не только его своевременная модернизация, но и разработка эффективного механизма, обеспечивающего осуществление контроля и надзора.

Основная часть

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется на основе риск-ориентированного подхода. Назревшая потребность в совершенствовании процедур государственной регламентации сферы образования и модернизации лицензионных требований к образовательной деятельности привели к формированию контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основании риск-ориентированного подхода, который продемонстрировал свою высокую эффективность в зарубежных странах.

Однако для эффективной реализации контрольно-надзорной деятельности на основе указанного подхода необходимо разобраться с понятийным аппаратом. Так, Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997, а также законодательство РФ в целом не раскрывает содержание понятий «риск» и «риск в образовании» («образовательный риск»). В научной теории существует несколько подходов к пониманию понятия «риск». Так, в своих трудах В.М. Гранатуров [Гранатуров, 2002, 15] под риском понимает деятельность, которая связана с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, при этом существует возможность количественной и качественной оценки вероятного достижения ожидаемого результата, неудачи, путей отклонения от ожидаемого результата. По мнению А.Ю. Соколова и К.С. Кротова [Соколов, Кротов, 2021, 86-87], необходимо исходить из буквального толкования риска как вероятности наступления тех или иных событий или о риске как о вероятности наступления тяжких последствий.

Согласно позиции О.И. Чубаровой, образовательный риск представляет собой явление, будучи возведенным в ранг экономической категории позволяющим характеризовать управленческие решения в деятельности образовательных организаций на предмет их достижения поставленным целям и задачам [Чубарова, 2005, 200]. С нашей точки зрения, риск в сфере образования (образовательный риск) – это вероятность неполучения или получения не в полном объеме субъектами образования иерархического комплекса потребностей: знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенного объема и сложности, вызванных обстоятельствами субъективного и объективного характера.

В зависимости от вероятности наступления тех или иных последствий в Постановлении Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 выделены три категории риска: высокая, средняя и низкая. Критерии отнесения к определенной категории содержатся в Приложении № 1 указанного Постановления Правительства. К низкой категории риска относятся контролируемые лица – образовательные организации и индивидуальные предприниматели,

которые осуществляют образовательную деятельность по одной или нескольких основных образовательных программ, прошедших государственную аккредитацию, реализуют дополнительные образовательные программы, а также образовательные программы по подготовке служителей религиозных организаций.

К средней категории риска относятся контролируемые лица, в отношении которых поступали обращения (жалобы, заявления) в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору), и которые признаны обоснованными по результатам их рассмотрения в указанных органах. Кроме того, в указанную категорию риска относятся контролируемые лица, подвергнутые административной ответственности за нарушения в сфере образования, предусмотренные указанными статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

К высокой категории риска относятся контролируемые лица, допустившие одновременные нарушения законодательства, предусмотренные для контролируемых лиц средней категории риска.

Однако указанные критерии, в соответствии с которыми осуществляется отнесение объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска, вызывают определенные вопросы в части их полноты и дальнейшей реализации.

По мнению Ф.Г. Мышко, Р.В. Шагиева, введенные критерии оценки рисков не учитывают в деятельности подконтрольных объектов масштаб допущенных нарушений, в том числе в отношении какого количества обучающихся были допущены подобные нарушения [Мышко, Шагиева, 2021, 14]. Кроме того, исследователи обращают внимание на необходимость учета безопасности образовательной среды как критерия риска.

Сфера образования является сложной и многоаспектной. В связи с этим государственный контроль (надзор) в сфере образования должен быть эффективным, всесторонним, и, соответственно, иметь критерии риска, охватывающие больший масштаб деятельности контролируемого лица.

Прокурорский надзор является важным средством обеспечения исполнения законодательства в сфере образования и защиты нарушенных государственными и муниципальными образовательными учреждениями прав граждан на образование. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2020 году было выявлено 6 тыс. нарушений прав обучающихся. Указанные нарушения были связаны с несоблюдением требований образовательного законодательства посредством применения дистанционных технологий, что, в свою очередь, приводило к ограничению прав обучающихся на получение образования в условиях угрозы распространения коронавирусной инфекции.

Однако критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска причинения вреда (ущерба), указанные в Постановлении Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997, учитывают при отнесении к средней категории риска положительно рассмотренные обращения (жалобы, заявления), поступившие в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору). Обращения о нарушении прав на образование, которые послужили поводом для проведения прокурорской проверки и принятию соответствующих мер

реагирования, не учитываются действующими критериями риск-ориентированного подхода в сфере образования.

Согласно пункту 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В случае нарушения государственными, муниципальными образовательными учреждениями, а также индивидуальными предпринимателями, осуществляющими образовательную деятельность, прав и свобод граждан в сфере образования их защита осуществляется в судебном порядке. Нередко в рамках гражданского судопроизводства доказывается нарушение со стороны образовательной организации порядка оказания платных образовательных услуг, нарушение прав потребителей, оспаривается приказ об отчислении из образовательной организации, нарушение порядка приема в образовательную организацию и прочее. Наличие вступившего в законную силу судебного акта по аналогичным делам также могло бы влиять на отнесение подконтрольных объектов к категории риска.

Заключение

Таким образом, существующие категории риска, а также критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска причинения вреда (ущерба) целесообразно дополнить умеренной категории риска, которая будет содержать в себе не только обращения (жалобы, заявления), направленные в отношении контролируемых лиц не только в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору), но и обращения (жалобы, заявления), положительно рассмотренные органами прокуратуры в ходе проведения прокурорской проверки, а также вступившие в законную силу судебные акты по гражданским делам, на основании которых установлены нарушения законодательства в сфере образования контролируемым лицом.

Библиография

1. Алексейчева Е.Ю. Современные подходы к организации креативного образования // Методология научных исследований. материалы научного семинара. / Сер. "Серия «Библиотека Мастерской оргдеятельностных технологий МГПУ». Вып. 2" Московский городской педагогический университет (МГПУ). Ярославль, 2021 С. 215-219
2. Алексейчева Е.Ю. Новые тренды в управлении образовательными системами // Цифровая гуманитаристика: человек в «прозрачном» обществе: Коллективная монография. М.: Книгодел, 2021. С. 68-97.
3. Алексейчева Е.Ю. Многомерное образование: выбор или предопределенность // Методология научных исследований. материалы научного семинара. / Сер. «Библиотека Мастерской оргдеятельностных технологий МГПУ». Ярославль, 2021. С. 201-204.
4. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации подведены итоги проверки соблюдения прав обучающихся на получение образования в дистанционном формате. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf>
5. Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения. М.: Дело и сервис, 2002. С.15.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
7. Мышко Ф.Г., Шагиева Р.В. Становление риск-ориентированной модели организации контроля (надзора) в сфере образования // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2021. № 3. С. 14.
8. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования».
9. Соколов А.Ю., Кротов К.С. Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5. С. 86-87.

10. Чубарова О.И. Образовательный риск как экономическая категория, его сущность // Ползуновский вестник. 2005. № 1. С. 200.

About some problems of state control (supervision) in the field of education based on a risk-based approach

Alena Yu. Nazintseva

Postgraduate,
Saratov State Law Academy,
410028, 1, Vol'skaya str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: Nazinsevaalena@yandex.ru

Abstract

Introduction: since 2021, in order to reduce the burden on controlled facilities, control and supervisory activities in the field of education have been carried out on the basis of a risk-oriented approach. Within the framework of this approach, risk categories are identified, the assignment of controlled objects to which determines the frequency of control (supervisory) measures. Objective of the research: to study the risk categories used in the implementation of control and supervisory activities in the field of education, as well as their assessment for comprehensive consideration of factors arising in the activities of controlled facilities and leading to violations of legislation in the field of education. Methodological basis of the study: analysis of the provisions of regulatory legal acts that have consolidated a risk-based approach in the field of education, as well as an assessment of the opinions of scientists on this issue. Results of the research: identification of imperfections of the introduced risk categories in the field of education, as well as suggestions for their improvement. Conclusions of the research: risk categories within the framework of control and supervisory activities in the field of education are able to reduce the load on controlled objects, however, their more detailed study is necessary, as well as the manifestation of an individual approach.

For citation

Nazintseva A.Yu. (2022) O nekotorykh problemakh osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v sfere obrazovaniya na osnovanii risk-orientirovannogo podkhoda [About some problems of state control (supervision) in the field of education based on a risk-based approach]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (1A), pp. 407-412. DOI: 10.34670/AR.2022.21.14.039

Keywords

Sphere of education, control and supervisory activities, risk-oriented approach, risk categories.

References

1. Alekseicheva E.Yu. (2021) Sovremennye podhody k organizacii kreativnogo obrazovaniya [Modern approaches to the organization of creative education] *Metodologiya nauchnyh issledovanij. materialy nauchnogo seminar. / Ser. "Seriya «Biblioteka Masterskoj orgdeyatel'nostnyh tekhnologij MGPU»*. Vyp. 2" *Moskovskij gorodskoj pedagogicheskij universitet (MGPU). YAroslavl'* [Methodology of scientific research. materials of the scientific seminar. / Ser. "Series "Library of the Workshop of organizational and activity technologies of MSPU". Issue 2" *Moscow City Pedagogical*

- University (MSPU). Yaroslavl] p. 215-219
2. Alekseicheva E.Yu. (2021) Mnogomernoe obrazovanie: vybor ili predopredelennost' [Multidimensional education: choice or predestination] Metodologiya nauchnyh issledovaniy. materialy nauchnogo seminar. / Ser. «Biblioteka Masterskoj orgdeyatel'nostnyh tekhnologij MGPU». YAroslav' [Methodology of scientific research. materials of the scientific seminar. / Ser. "Library of the Workshop of organizational activity technologies of MSPU"]. Yaroslavl. pp. 201-204.
 3. Alekseicheva E.Yu. (2021) Novye trendy v upravlenii obrazovatel'nymi sistemami [New trends in the management of educational systems] Cifrovaya gumanitaristika: chelovek v «prozrachnom» obshchestve: Kollektivnaya monografiya. M.: Knigodel [Digital humanities: a person in a "transparent" society: Collective monograph. M.: Knigodel]. pp. 68-97.
 4. Chubarova O.I. (2005) Obrazovatel'nyi risk kak ekonomicheskaya kategoriya, ego sushchnost' [Educational risk as an economic category, its essence]. *Polzunovskii vestnik* [Polzunov Herald], 1, p. 200.
 5. Granaturov V.M. (2002) *Ekonomicheskii risk: sushchnost', metody izmereniya, puti snizheniya* [Economic risk: essence, measurement methods, ways to reduce]. Moscow: Delo i servis Publ.
 6. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 01.07.2020)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993 with amendments approved during the nationwide vote on 07/01/2020)].
 7. Myshko F.G., Shagiya R.V. (2021) Stanovlenie risk-orientirovannoi modeli organizatsii kontrolya (nadzora) v sfere obrazovaniya [Formation of a risk-oriented model of organization of control (supervision) in the field of education]. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata* [Scientific works of the Russian Academy of Advocacy and Notaries], 3, p. 14.
 8. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25.06.2021 № 997 «Ob utverzhdenii Polozheniya o federal'nom gosudarstvennom kontrole (nadzore) v sfere obrazovaniya»* [Decree of the Government of the Russian Federation of June 25, 2021 No. 997 "On approval of the Regulations on federal state control (supervision) in the field of education"].
 9. Sokolov A.Yu., Krotov K.S. (2021) Ob obshchikh printsipakh primeneniya risk-orientirovannogo podkhoda k kontrol'no-nadzornoj deyatelnosti [On the general principles of applying the risk-based approach to control and supervision activities]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 5. S. 86-87.
 10. *V General'noi prokurature Rossiiskoi Federatsii podvedeny itogi proverki soblyudeniya prav obuchayushchikhsya na poluchenie obrazovaniya v distantsionnom formate* [The General Prosecutor's Office of the Russian Federation summed up the results of the verification of compliance with the rights of students to receive education in a distance format]. Available at: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> [Accessed 12/12/2021]