

УДК 342951: 371

Надзор и контроль в сфере образования как фактор эффективности реализации приоритетных направлений государственной образовательной политики в России на современном этапе: понятие, виды, правовая основа осуществления

Актуальность проводимого нами исследования обусловлена, прежде всего, тем, что в современном мире социальный прогресс возможен лишь при условии опережающего развития системы образования. Другими словами, образование стало основной ареной подготовки условий для достижения успеха в мировом сообществе. Грамотная государственная политика в сфере образования способна стать гарантом такого успеха.

В Послании Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г сказано: «Наш приоритет – это производство (а в перспективе – и экспорт) знаний, новых технологий и передовой культуры. А значит – достижение лидирующих позиций в науке, в образовании, в искусстве. Мы обязаны быть на переднем крае инноваций в основных сферах экономики и общественной жизни. И на такие цели ни государству, ни бизнесу скупиться не стоит – даже в непростые финансовые периоды»¹. Таким образом, российская система образования как один из важнейших элементов социально-экономического развития страны должна превратиться в сферу, привлекательную и открытую для инвестиций, обеспеченных эффективностью деятельности, прозрачностью финансовых потоков, участием общественности в управлении образованием, с независимой оценкой качества образования, осуществляемой в установленных законом формах соответствующими субъектами на всех уровнях образовательной системы, а государственное управление образованием как ключевой элемент успешной реализации государственной политики в данной области должно быть обеспечено комплексом эффективно работающих нормативно-правовых норм и компетентностью кадров. Одной из необходимых компетенций органов власти соответствующего уровня при осуществлении государственного управления образованием, естественно, является соблюдение государственного контроля и надзора в данной сфере.

В литературе длительное время существует дискуссия по проблеме определения основных понятий категориально-понятийного аппарата в указанной области². Выделяются три основных точки зрения, связанных с обсуждением отношений между понятиями «контроль» и «надзор»:

- 1) контроль и надзор – это самостоятельные виды деятельности;
- 2) надзор является разновидностью контроля;
- 3) контроль и надзор – тождественные понятия.

Законодатель в основополагающем для сферы контроля и надзора Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 года. - Режим доступа: <http://arhive.kremlin.ru>

² Подробнее см.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М.: Норма, 2007; Габричидзе Б.Н. Административное право России. – М.: Проспект, 2009; Попов Л.Л. Административное право РФ: Учебное пособие. – М.: Высш. образование, 2010; Овсянко Д.М. Административное право. – М.: ИНФРА-М, 2004.

контроля (надзора) и муниципального контроля» исходит из тождества указанных понятий: «государственный контроль (надзор) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями» (ст. 2 закона № 294-ФЗ)¹.

Однако в законодательстве об образовании, в частности, в законах «Об образовании»² и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³, такого четкого подхода не прослеживается. Не вносят нужной ясности в данный вопрос и подзаконные нормативные акты в области образования.

Отметит, что оба термина применяются законодателем, как в текстах законов, так и подзаконных нормативных актах, носят легальный характер, имеют смысловое юридическое значение. Поэтому, не умаляя иных подходов к данной проблеме, опираясь на достижения отечественной юриспруденции, проведя анализ текстов нормативных документов, придерживаемся мнения, что наиболее верно рассматривать контроль и надзор в сфере образования как связанные, но все же самостоятельные виды управленческой деятельности. Поэтому в дальнейшем будем руководствоваться следующими определениями.

Контроль представляет собой вид управленческой (правоприменительной) деятельности, который в соответствии с действующим законодательством проводят в соответствии с разграничением предметов контроля и надзора Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования (например, в Приморском крае – это Департамент образования и науки Приморского края). Главная цель контроля – обеспечить на правовой основе наиболее эффективное, результативное, целесообразное функционирование системы образования, как в целом в

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 27 декабря 2009 года) // СЗРФ. – 2008. – №52 (ч.1). – Ст. 6249.

² Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 года (в ред. от 27 декабря 2009 года) // СЗРФ. – 1996. – № 32. – Ст. 1347.

³ Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 года (в ред. от 27 декабря 2009 года) // СЗРФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4135.

Российской Федерации, так и отдельного ее субъекта в интересах каждого отдельного жителя и всего населения в целом.

Контроль осуществляется в определенных формах (сбор, анализ, проверка и оценка информации) на подконтрольном объекте с целью оказания содействия, и образовательным учреждениям, и всем иным участникам образовательного процесса в полноценном использовании своих прав, соблюдении и исполнении обязанностей, а, в итоге, в профессиональном решении поставленных перед ними обществом и государством задач. Кроме этого, контроль должен помочь избежать ошибок, которые могут причинить ущерб образовательному учреждению в целом и отдельным участникам образовательного процесса, а при выявлении отступления от федеральных государственных образовательных стандартов, установленных лицензией условий осуществления образовательной деятельности, нарушения иных норм законодательства об образовании контролирующий орган вправе при осуществлении проверки непосредственно вмешаться в деятельность подконтрольных образовательных учреждений в пределах своей компетенции. К примеру, в соответствии с пунктом 14 статьи 33 Закона «Об образовании» орган, осуществляющий контроль в области образования, вправе направить обязательное для исполнения предписание, приостановить действие лицензии, аннулировать ее. Кроме того, он проводит анализ тех причин и условий, которые способствуют совершению нарушений, а также осуществляет выработку мер по предотвращению возможности совершения в дальнейшем новых нарушений в сфере образования.

Надзор в сфере образования является одной из предусмотренных законодательством форм административного надзора, который проводится в соответствии с разграничением полномочий федеральных и региональных органов государственной власти Рособрнадзором и органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим управление в области образования только по вопросам, относящимся к его компетенции и только в сфере его деятельности. Надзор, как и контроль, представляет собой вид управленческой (правоприменительной) деятельности, но в отличие от контроля, главная цель надзора – обеспечить соблюдение Конституции РФ, федеральных и региональных законов, подзаконных нормативных актов в области образования. Кроме этого, любое подобное производство способствует выявлению случаев неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязанностей, злоупотребления правами, т.е. нарушений законности в деятельности региональных и муниципальных органов управления образованием, образовательных учреждений, их руководителей и служащих.

Следовательно, если говорить о предмете надзорной деятельности, то в качестве такового выступает соблюдение и исполнение законодательства (в широком смысле слова) в сфере образования, то есть надзор направлен не только и не столько на выявление правонарушений, а на установление причин и условий, которые способствуют их совершению. Как указывает И.В. Потокин, именно это дает возможность разрабатывать необходимые мероприятия для предотвращения правонарушений в настоящем и будущем, способствует укреплению законности и правопорядка в образовательном пространстве, обеспечению прав граждан на обучение и воспитание¹.

¹ Потокин И.В. Административно-правовой статус государственных органов административного надзора и контроля: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.14. – Белгород, 2008. – С. 12.

Исходя из анализа действующего законодательства и различных мнений специалистов, освещающих в литературе данную проблематику, можно выделить несколько видов контроля и надзора в сфере образования.

1. Контроль исполнения предписаний

В случае, когда уполномоченным органом РФ или ее субъекта в области образования выданы предписания об устранении нарушений в сфере образования, самостоятельным предметом контроля является контроль исполнения предписаний, которые могут приниматься только по результатам проверок (выездных и документарных), проведенных лишь в отношении подконтрольных (поднадзорных) компетентному органу субъектов (образовательных учреждений и органов управления образованием), лишь по предмету контроля (надзора) компетентного органа и лишь в случаях, указанных в законе.

В наиболее общем виде эти случаи установлены в статье 17 Закона № 294-ФЗ, а конкретизированы в пункте 3 статьи 37 закона «Об образовании». Как следует из указанных законов, в случае нарушения образовательным учреждением законодательства Российской Федерации в области образования и (или) устава образовательного учреждения органы, осуществляющие государственное управление в сфере образования, в пределах своих полномочий выносят предписание об устранении данного нарушения. Законом «Об образовании» установлен перечень случаев издания (принятия) предписаний компетентным органом, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность в сфере образования:

а) несоответствие содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и самостоятельно устанавливаемым (в силу пункта 2 статьи 7 закона «Об образовании») рядом образовательных учреждений образовательным стандартам и требованиям (прежде всего, это Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Санкт-петербургский государственный университет, Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана¹), а также несоответствие реализуемых образовательных программ их уровню и направленности, которые были выявлены уполномоченным органом;

1) в результате проверки содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательных учреждениях и их филиалах;

2) по факту наличия решения общего собрания родителей (законных представителей) обучающихся, обращения органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образовательное учреждение (возможно лишь в отношении образовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы, или образовательного учреждения дополнительного образования детей);

3) по факту наличия решения общего собрания обучающихся, обращения органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образовательное учреждение, представления органа службы занятости населения (только в отношении

¹ Указ Президента РФ от 09.09.08 № 1332 «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализации ими образовательных программ высшего профессионального образования» // СЗРФ. – 2008. – № 37. – Ст. 4184.

образовательного учреждения, реализующего профессиональные образовательные программы);

б) нарушение образовательным учреждением условий лицензии и (или) законодательства Российской Федерации в области образования, выявленное компетентным органом в ходе проверки соблюдения образовательным учреждением предусмотренных лицензией условий и (или) исполнения законодательства Российской Федерации в области образования (пункт 14 статьи 33 закона «Об образовании»).

2. Контроль качества образования

Анализируя действующее законодательство можно сделать вывод, что качество образования – это соответствие получаемого обучающимися образования определенному эталону, установленному государством (федеральному государственному образовательному стандарту). Подобным мерилom качества образовательных услуг того или иного учебного заведения выступает комплекс следующих показателей:

1) Соответствие уровня подготовки выпускников и обучающихся обязательным требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. При этом законодатель четко разграничил полномочия по контролю за качеством образования между федеральными (Рособрнадзором) и региональными органами, опираясь на следующие критерии: тип подконтрольного учреждения образования; вид подконтрольного учреждения образования; место нахождения образовательного учреждения; тип реализуемых образовательных программ.

Так, согласно п. 23 ст. 28, пп. 1 п. 1 ст. 28.1 закона «Об образовании» региональные уполномоченные органы осуществляют контроль качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением контроля качества. К таким образовательным учреждениям относятся:

а) высшие учебные заведения по всем реализуемым ими образовательным программам;

б) научные организации и образовательные учреждения дополнительного профессионального образования по программам послевузовского профессионального образования и программам дополнительного профессионального образования;

в) федеральные образовательные учреждения среднего профессионального образования, реализующие программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонных производств, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемких производств по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

г) расположенные за пределами территории Российской Федерации российские образовательные учреждения и филиалы российских образовательных учреждений по всем реализуемым ими образовательным программам;

2) Соответствие образовательных программ обязательным требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. Таким образом, законодательно закреплено положение о том, что именно федеральные государственные образовательные стандарты являются основой объективной

оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования.

3. Контроль (надзор) за соблюдением и исполнением законодательства Российской Федерации в области образования

Отдельные авторы в рамках проводимых ими исследований выделяют данный вид контрольно-надзорной деятельности как самостоятельный, обращая внимание на тот факт, что круг подконтрольных субъектов по данному предмету контроля несколько отличается от субъектов при контроле качества образования¹.

Так, к числу контролируемых субъектов кроме тех, что указаны при контроле качества образования, включаются органы местного самоуправления, осуществляющие деятельность в сфере образования. При этом следует отметить, что до внесения изменений в закон об образовании Федеральным законом от 01.12.2007 № 309-ФЗ подконтрольными субъектами были муниципальные органы управления образованием, а с внесением указанных изменений формулировка, указывающая на круг подконтрольных субъектов, скорректирована следующим образом: теперь это органы местного самоуправления, осуществляющие деятельность в сфере образования. В данном варианте значительно расширяется круг подконтрольных субъектов: он содержит не только муниципальный орган управления образованием (например, районное управление образованием), но и иные органы местного самоуправления (например, администрация, глава муниципального образования), если их деятельность осуществляется в сфере образования.

4. Контроль (надзор) за соблюдением и исполнением образовательным учреждением предусмотренных лицензией условий в тех случаях, когда лицензия получена им в уполномоченном органе РФ или ее субъекта (лицензионный контроль)

Данный вид контрольно-надзорной деятельности выделяют в отдельный, мотивируя его спецификой, которая связана с соблюдением важнейшего в деятельности любого образовательного учреждения документа – лицензии, предоставляющей право на осуществление образовательной деятельности. При этом необходимо обратить внимание на тот факт, что в соответствии с Федеральным законом от 20.04.2007 № 56-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (вступил в силу с 06.05.2007)² выстроен иной механизм реагирования на нарушения учреждением лицензионных условий, включающий в себя три стадии:

а) направление в образовательное учреждение или научную организацию обязательного для исполнения предписания об устранении выявленного нарушения и установление срока его устранения в случае, если было допущено

¹ См, например: Квасницкий В.Н., Журавлева Т.Н. Государственное регулирование подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием // Экономика образования. – 2008. – №4. – С. 7-11.

² Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 56-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗРФ. – 2007. – № 17. – Ст. 1932.

нарушение условий лицензии и (или) законодательства Российской Федерации в области образования;

б) приостановление действия лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам с указанием срока устранения выявленного нарушения в случае неисполнения указанного предписания;

в) аннулирование лицензии в случае неустранения нарушения в установленный срок соответствующим органом исполнительной власти, который имел полномочия по ее выдаче.

При этом никто не лишает субъектов образовательной деятельности реализовать свое право на судебную защиту в случае несогласия с действиями соответствующих органов исполнительной власти как РФ, так и ее субъекта.

И в заключение подчеркнем, что своевременный и эффективный надзор и контроль в совокупности с другими факторами способствует повышению качества, доступности образования, его непрерывному и инновационному характеру, росту социальной мобильности и активности молодежи, ее включенности в различные образовательные среды, что делает систему образования важным фактором обеспечения национальной безопасности России, роста благосостояния ее граждан.