

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Коцюрко Е.П. — Контрольная (надзорная) деятельность в сфере высшего образования в условиях риск-ориентированного подхода: проблемы правоприменения и перспективы развития // Административное и муниципальное право. – 2023. – № 4. DOI: 10.7256/2454-0595.2023.4.43882 EDN: WTTJFD URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43882

Контрольная (надзорная) деятельность в сфере высшего образования в условиях риск-ориентированного подхода: проблемы правоприменения и перспективы развития

Коцюрко Елена Петровна

ORCID: 0009-0008-4395-2200

доцент Центра образовательного инжиниринга, Югорский государственный университет
628012, Россия, Ханты-Мансийский автономный округ, г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16

✉ Kotsyurkoe@gmail.com



[Статья из рубрики "административное и муниципальное право и проблемы образования"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2023.4.43882

EDN:

WTTJFD

Дата направления статьи в редакцию:

23-08-2023

Дата публикации:

03-09-2023

Аннотация: Предметом исследования выступили особенности правового регулирования реализации контрольной (надзорной) деятельности в сфере высшего образования, обусловленные внедрением риск-ориентированного подхода. Проанализированы некоторые проблемы правоприменения и сформулированы предложения по совершенствованию правовых основ системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования. Отдельное внимание уделено разрешению вопроса о перспективах встраивания мониторинга в систему контрольной (надзорной) деятельности в условиях риск-ориентированного подхода в сфере образования. В работе использован комплекс методов и способов познания, присущих современной науке, в качестве общенаучного метода применен системный анализ, в качестве частнонаучного – специально-юридический. В результате сделаны следующие выводы: 1) внедрение риск-

ориентированного подхода стало ядром реформирования системы государственного контроля (надзора), в том числе в сфере образования; 2) имеются проблемы правоприменения установленной системы критериев отнесения объектов контроля (надзора) к категориям риска и перечня индикаторов риска; 3) требуется имплементация инструментов общественного и профессионального контроля в системе высшего образования в деятельность контрольных (надзорных) органов; 4) имеется потенциал использования мониторинга в контрольной (надзорной) деятельности. В итоге отмечается необходимость совершенствования системы критериев отнесения объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям риска, в рамках которой важно учитывать зарубежный и региональный опыт применения риск-ориентированного подхода. Особым вкладом автора в исследование темы является выработка собственных предложений по дополнению перечня критериев и актуализации установленных индикаторов риска. Новизна исследования заключается в обосновании важности разрешения вопроса о пределах и перспективах встраивания мониторинга, а также результатов общественного и профессионального контроля, в систему контрольной (надзорной) деятельности в сфере высшего образования в условиях риск-ориентированного подхода.

Ключевые слова:

контроль, контрольно-надзорная деятельность, объект контроля, высшее образование, риск-ориентированный подход, категории риска, добросовестность, индикаторы риска, мониторинг системы образования, государственно-общественная модель контроля

Современное развитие российского общества и государства поставило множество новых вопросов перед наукой административного права. Одним из актуальных стал вопрос научного сопровождения продолжающейся реформы контрольной (надзорной) деятельности, направленной на формирование новой системы административно-правового регулирования государственного контроля (надзора), призванной обеспечить нормативную регламентацию унифицированного правового режима оценки и установления обязательных требований, обновление модели управления рисками, а также усиление роли профилактики, и включающей в себя Федеральный закон от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» № 248-ФЗ [Федеральный закон от 31 июля 2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 № 0001202007310018] (далее – Закон о государственном контроле (надзоре)) и Федеральный закон от 31.07.2020 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» № 247-ФЗ [Федеральный закон от 31 июля 2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 № 0001202007310002]. В настоящий период развития административной науки, связанный с пересмотром многих понятий и концепций, образовавшихся еще в советское время, научное осмысление государственного контроля и надзора получило свое продолжение в научных исследованиях как известных ученых-административистов, в частности А.Ф. Ноздрачева [1], С. М. Зубарева [2], А. В. Мартынова [3], так и молодых исследователей, например, Е. Н. Смирновой [4], Д. С. Фесько [5]. Следует отметить, что обстоятельные научные исследования административного содержания государственного контроля (надзора) в сфере образования в настоящее время отсутствуют. Анализ различных аспектов

организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования представлен в диссертационном исследовании Б. М. Фролова [Фролов Б. М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты: дис...канд. юрид. наук: 12.00.14. / Фролов Б. М. Воронеж, 2017. 258 с.]. Однако научная работа ученого в большей степени сфокусирована на исследовании вопросов административного содержания государственного контроля (надзора) в сфере образования через призму разграничения полномочий контрольных (надзорных) органов в разрезе федерального и регионального уровней и осмысления их правовых статусов, кроме того, отдельные суждения ученого требуют научного домысливания с учетом формирования новой модели контрольной (надзорной) деятельности, актуализации ключевых нормативных актов и проводимой административной реформы. Представляется, что особенности административно-правового регулирования в сфере образования в Российской Федерации в условиях актуальных трансформационных процессов в системе высшего образования выдвигают новые требования к оценке и контролю деятельности образовательных организаций, что ставит перед наукой административного права новые задачи, связанные с научным осмыслением существующих проблем правоприменения, возможных перспектив развития и выработкой научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности в исследуемой сфере.

Статья 93 Федерального закона от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 11 июня 2021 № 170-ФЗ) [Федеральный закон от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 декабря 2012] (далее – Закон об образовании) нивелировала ранее действующую видовую классификацию по предметному критерию, в настоящее время государственный контроль (надзор) в сфере образования как нормативная дефиниция включает в себя несколько видов, при этом образовательная деятельность выступает в качестве объекта исключительно федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Исходя из установленных закрепленных в ст. 6 Закона об образовании полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования, для исследуемой сферы высшего уполномоченный контрольный (надзорный) орган один и представлен Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации (далее – Рособрнадзор).

Ядром реформирования системы государственного контроля (надзора) безусловно стало внедрение риск-ориентированного подхода, проявляющегося в первую очередь в соразмерности действий контрольных (надзорных) органов применительно к вопросам выбора вида, интенсивности и содержания контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий. Период нормативного признания риск-ориентированного подхода в отношении образования на федеральном уровне нельзя признать длительным. В исследуемой сфере датой начала реализации контрольных (надзорных) функций с позиции их риск-ориентированной направленности считается день вступления Закона о государственном контроле (надзоре) в законную силу (01.07.2021). Во исполнение общих нормативных положений главы 5 данного закона п. 6 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 № 997 [Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 июня 2021] (далее – Положение о контроле (надзоре)), установлены три категории риска причинения вреда (ущерба)

(далее – категории риска), отнесение к которым производится исходя из двух самостоятельных групп критериев, а именно тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований и вероятности их несоблюдения. Собственно, образовательная деятельность (за исключением отдельных ее видов) исходя из оценки тяжести возможных последствий отнесена к низкому риску. Категория среднего риска устанавливается при наличии одного из критериев вероятности, сформулированных как наличие обоснованной жалобы (обращения) на деятельность образовательной организации и привлечение образовательной организации к административной ответственности за указанные в перечне нарушения. При этом определено, что при одновременном наличии двух указанных критериев вероятности присваивается категория высокого риска.

При изучении представленных критериев неизбежно возникают вопросы, разрешение которых имеет важное значение при их практической реализации в рамках формирования практики правоприменения указанных норм. В частности, будет ли считаться наличие как обращения, так и привлечение образовательной организации к административной ответственности по одному факту нарушения в качестве двух из имеющихся критериев вероятности, что существенно может повлиять на выбор категории риска и как следствие интенсивность контрольных (надзорных) мероприятий в отношении образовательной организации. В ходе анализа критериев вероятности усматривается отсутствие фактов нарушения обязательных требований, которые не повлекли за собой привлечение к административной ответственности и (или) не стали причиной обращения в установленном порядке. Вместе с тем нарушение обязательных требований не всегда образует состав административного правонарушения и может повлечь применение иных мер административно-правового принуждения в зависимости от характера и тяжести допущенных нарушений, включая выдачу предписаний, приостановление и аннулирование лицензии и другие. Обоснованным представляется учет данных нарушений в качестве параметра, влияющего оценку рисков конкретной образовательной организации.

Исходя из содержания критерия привлечения образовательной организации к административной ответственности усматривается широкий перечень административных правонарушений, включающих общие составы, объектом которых выступают общественные отношения в сфере установленного порядка осуществления государственного (муниципального) контроля и надзора, что по сути предполагает «ухудшение» категории риска при наличии вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания по итогам контрольной (надзорной) деятельности любого контрольного органа. В этой связи, признавая многосубъектность состава органов, оказывающих регулирующее воздействие на сферу высшего образования как одну из особенностей его административно-правового регулирования, влекущую за собой серьезную проблему избыточности контроля (надзора) в исследуемой сфере, а также отталкиваясь от реальных примеров судебной практики, важными полагаем возникающие вопросы, насколько объективно отражает риски, связанные с реализацией образовательных программ и ведением образовательной деятельности, невыполнение в установленный срок законного предписания контрольного (надзорного) органа ввиду ряда нарушений, обусловленных зарослями на откосе и гребне тела плотины травянистой и древесной растительностью [Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13 января 2021 № Ф08-11734/20 по делу № А53-44992/2019 // СПС «Гарант»], непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, ввиду недостаточности мер дезинфекционного режима (текущая влажная уборка в жилых

комнатах, санузлах, душевых проводится самими проживающими и отсутствуют дезинфицирующие средства) [Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 2 декабря 2020 № 04АП-5782/20 по делу № А58-5633/2020 // СПС «Гарант»] и др.

Проблемы правоприменения утвержденных критериев подтверждаются попыткой ранжирования образовательных организаций высшего образования, предпринятой Рособрнадзором в 2022 году. Руководителем Рособрнадзора А. А. Музаевым 09.09.2022 были утверждены Перечни объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования по всем трем категориям риска [Официальный сайт Рособрнадзора [сайт]. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-funkczii/7701537808-gosfunction/profilaktika-narushenij-obyazatelnyh-trebovanij/perechen-obektov-federalnogo-gosudarstvennogo-kontrolyanadzora-v-sfere-obrazovaniya-otnesennyh-k-kategoriyam-riska> (дата обращения 21.08.2023)]. По результатам сопоставления в перечне высокого риска позиции отсутствуют, к категории среднего риска отнесено 87 объектов контроля, все остальные образовательные учреждения соответственно считаются объектами категории низкого риска. Анализируя перечень объектов среднего риска можно сделать вывод, что в данный перечень включены одни из самых надежных университетов Российской Федерации, лидеров многочисленных рейтингов по различным параметрам, включая качество образования и востребованность выпускников (Например, ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (№ 29), ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (№ 44), ФГБОУ ВО «Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана (национальный исследовательский университет)» (№ 74) и многие другие). Включение данных университетов в подобные перечни свидетельствует не о проблемах конкретного вуза и повышении риска причинения вреда (ущерба) в их деятельности, а в большей степени о корректности выбранных критериев, их объективности и правомерности.

Разделяем мнение ученых о высоком потенциале применения риск-ориентированного подхода в сфере образования, реализация которого безусловно обеспечивает минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) в рассматриваемой сфере, снижение административной нагрузки, а также повышение значимости профилактики нарушений обязательных требований [6, с. 317]. Вместе с тем полагаем, что представленная редакция критериев не в полной мере отвечает требованиям ст. 23 Закона о государственном контроле (надзоре) и требуется продолжение нормотворческой деятельности по актуализации подлежащей применению риск-ориентированной модели в сфере образования.

Не поддерживая отдельные научные позиции об использовании множества точечных параметров [7, с. 210–211], обоснованным при разработке критериев в целях оценки риска полагаем учет принадлежности образовательных организаций высшего образования к одной из установленных ст. 24 Закона об образовании категорий (ведущие классические, федеральные, национальные исследовательские, опорные университеты). Анализ особенностей модели правового регулирования статусов отдельных категорий образовательных организаций позволяет согласиться с выводами об отсутствии принципиальных отличий данных университетов от статуса иных образовательных организаций данного уровня по узловым позициям [8, с. 892], в частности по исследуемому вопросу организации и осуществлении контрольной (надзорной) деятельности в отношении данных лиц. В этой связи полагаем обоснованными предложения в условиях признания риск-ориентированного подхода о необходимости учета особенностей данных университетов как особых учебных заведений, «с которыми у

государства и общества связаны надежды на ускоренное развитие российского образования и науки» [\[8, с. 888\]](#), что должно быть заложено в основе ранжирования университетов по соответствующим группам риска, и будет выступать дополнительным стимулирующим фактором для получения и удержания подобного статуса. Также перспективным представляется применение в качестве дополнительного критерия параметра, обусловленного различной подведомственностью образовательных организаций высшего образования, влияющих на различную интенсивность ведомственного контроля, что также может учитываться при ранжировании объектов государственного контроля (надзора) по категориям риска.

Заслуживающим внимание и требующим научного осмысления полагаем зарубежный опыт Республики Казахстан по внедрению риск-ориентированной модели организации государственного контроля (надзора) в сфере образования, актуальные критерии оценки степени риска за системой образования в части высшего и послевузовского образования которой утверждены совместным приказом Министра науки и высшего образования и Министра национальной экономики Республики Казахстан [Совместный приказ Министра науки и высшего образования Республики Казахстан от 1 декабря 2022 № 166 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 2 декабря 2022 года № 116 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочных листов за системой образования, в части высшего и послевузовского образования» // ИС «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде» 8 декабря 2022]. Данная модель основана на отнесении объектов контроля к различным степеням риска в зависимости от объективных и субъективных критериев оценки степени риска. Примечательно, что определяемые субъективные критерии соответствуют степени нарушения, имеющей вариативность от незначительного до грубого. Безусловно, данная система расчета степени риска достаточно сложна, кроме того имеются отдельные вопросы к обоснованности определения выборочной совокупности субъектов контроля, а также содержательному определению объективных критериев и их учету в общем расчете показателей, вместе необходимо позитивно отметить попытку ранжирования критериев по степени их «тяжести», а также использование расчетных коэффициентов, поскольку подобная дифференциация в некотором смысле персонализирует подход к образовательной организации, что безусловно является базисом риск-ориентированной модели контроля (надзора).

Проблемные вопросы ранжирования объектов контроля (надзора) по категориям риска сопряжены с практическим воплощением нормативных дефиниций об оценке добросовестности контролируемых лиц (ч. 7 ст. 23 Закона о государственном контроле (надзоре)). Перспективы практического развития данной нормы в сфере образования видятся в применении сведений о реализации контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (п. 1 ч. 7 ст. 23), а также независимой оценки соблюдения обязательных требований (п. 4 ч. 7 ст. 23). В системе высшего образования к настоящему времени накоплен значительный опыт применения инструментов общественного и профессионального контроля, в частности независимой оценки качества образования, профессионально-общественной аккредитации, рейтингования университетов, что безусловно требует имплементации их результатов в деятельность контрольных (надзорных) органов. При этом необходимо отметить, что подобный опыт активно демонстрировали субъекты Российской Федерации до вступления в силу новелл Закона о государственном контроле (надзоре). В частности, в докладе Рособрнадзора за 2020 год по итогам анализа предоставленных данных были сделаны выводы, что наиболее востребованными критериями отбора образовательных организаций и их

ранжирования для включения в ежегодный план проведения плановых проверок у 83 субъектов стали уровень образовательных результатов обучающихся и результаты федеральных и региональных оценочных процедур [Доклад о государственном контроле (надзоре) в сфере образования, полномочие по осуществлению которого передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и об эффективности такого контроля (надзора) в 2020 году [сайт]. URL: http://obrnadzor.gov.ru/ru/open_government/plans_and_reports/ (дата обращения: 07.05.2022)]. В этой связи представляется, что учет результатов общественного и профессионального контроля как инструментов оценки факторов и условий, создающих риск нарушения обязательных требований, в полной мере соответствует требованиям достоверности, объективности и комплексности, а также является одним из направлений формирования и развития государственно-общественной модели контроля деятельности образовательных организаций высшего образования, что является актуальным в условиях трансформационных процессов, происходящих в системе высшего образования в настоящее время и учитывает особенность характера регулирования сферы высшего образования, в научной литературе обозначенного как государственно-общественный [9], что полностью соответствует общемировым тенденциям в управлении национальными системами высшего образования [10].

В контексте обозначенного ориентира реформы о переходе к проведению в отношении субъектов, деятельность которых не относится к высокой или чрезвычайно высокой категории риска причинения вреда исключительно профилактических мероприятий, обозначенного Президентом Российской Федерации [Перечень поручений по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума (утв. Президентом РФ 16 августа 2023 № Пр-1619) // сайт Президента России (kremlin.ru) 17 августа 2023], особое значение приобретают индикаторы риска как отдельный элемент системы, предусмотренный в гл. 5 Закона о государственном контроле (надзоре), необходимый для оценки риска причинения вреда (ущерба) в контексте разрешения вопроса об инициировании внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. При этом необходимо отметить, что внедрение практики применения индикаторов риска привело к появлению различных позиций среди научного сообщества о перспективах их развития [11], в этой связи представляется, что научная дискуссия по данному вопросу будет продолжена.

Перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований в рамках исследуемого вида контроля (надзора) в настоящее время утвержден приказом Рособнадзора от 04.10.2021 № 1336 [Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 октября 2021 № 1336 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 декабря 2021 № 0001202112200066]. В перечень в отношении образовательных организаций высшего образования вошли два индикатора, выраженные в непредставлении необходимых сведений в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении», ограниченного рамками календарного года, а также в отсутствии доступа к информационным ресурсам, при условии нормативно закрепленных особенностей фиксации данного факта. Вызывает сомнение обоснованность установления данных параметров в качестве индикаторов риска, поскольку в большей степени они характеризует не столько признак нарушения, сколько факт нарушения, при этом

отсутствует определение каких-либо параметров, сопоставление с которыми сигнализирует о высокой вероятности нарушения обязательного требования. Новеллы, обусловленные дополнением перечня на основании приказа Рособнадзора от 13 июня 2023 № 1071 [Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 13 июня 2023 № 1071 «О внесении изменения в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, утвержденный приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 октября 2021 № 1336» // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru) 1 августа 2023 № 0001202308010015] индикатором риска, связанным с превышением численности обучающихся относительно значений предыдущих периодов в установленных случаях, на наш взгляд в большей степени отвечают ключевым характеристикам данного инструмента, заложенным в ч. 9 ст. 23 Закона о государственном контроле (надзоре), однако применение данного индикатора носит достаточно точечный характер. Представляется, что в качестве универсальных индикаторов риска возможно использование показателей роста количества обращений в адрес Рособнадзора о фактах нарушения обязательных требований за выбранную единицу времени в сравнении с предыдущим аналогичным периодом, а также наличия или превышения установленного количества, например, двух и более, предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, объявленных Рособнадзором в ходе профилактических мероприятий. Данные обстоятельства на наш взгляд сигнализируют о возможных отклонениях в объекте контроля (надзора) и требуют внимания со стороны контрольных (надзорных) органов.

Особое значение в системе высшего образования в условиях признания ее информационной открытости, а также формирования и развитие цифровой образовательной среды приобретает мониторинг. В условиях риск-ориентированного подхода считаем принципиально важным разрешение вопроса о пределах и перспективах встраивания мониторинга в систему контрольной (надзорной) деятельности. Мониторинг как форма наблюдения известна системе образования с 2012 года, когда данная процедура получила свое нормативное определение в статье 97 Закона об образовании и регламентацию правил ее осуществления. Однако в настоящее время обращает внимание путаница в используемых понятиях от мониторинга в системе образования и мониторинга системы образования (ст. 89, 92, 97 Закона об образовании) до мониторинга эффективности, мониторинга по основным направлениям деятельности образовательной организации высшего образования, значительное количество оцениваемых показателей которых имеет противоречивый и дискуссионный характер. Особые вопросы как ученых, так и профессионального сообщества в контексте обозначенной проблемы справедливо адресованы к аккредитационному мониторингу [\[12\]](#), в некотором смысле данный инструмент выступает симбиозом двух процедур, используя в содержании оценки аккредитационные показатели, проводимой при этом в форме мониторинга.

Регулирование вопросов организации и осуществления мониторинга в системе образования вынесены за рамки Закона о государственном контроле (надзоре), однако в практике правоприменения возникают вопросы соотношения данных специфических для системы образования мониторингов с таким видом контрольного (надзорного) мероприятия как наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности), а также разграничения оцениваемых показателей в ходе различных процедур (аккредитации, аккредитационного мониторинга, государственного контроля (надзора)). Принципиально важным полагаем разрешение вопроса о порядке и условиях

учета результатов данных мониторингов при организации и осуществлении других контрольных (надзорных) мероприятий.

В целях снижения административной нагрузки на контролируемых лиц обоснованным представляется оставление показателей некоторых мониторингов, осуществляемых по формальным признакам (например, мониторинг сайтов образовательных организаций в соответствии с показателями приказа Рособнадзора от 10 июня 2019 № 796 [Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 10 июня 2019 № 796 «Об установлении процедуры, сроков проведения и показателей мониторинга системы образования Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 25 сентября 2019]), исключительно в качестве предмета федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, проводимого в форме наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), при этом результаты мониторингов «более качественных» показателей, в частности аккредитационного мониторинга, использовать как возможный источник данных для формирования параметра оценки, подлежащего включению в перечень соответствующих индикаторов риска. Представляется, что данные предложения могут позволить использовать потенциал мониторинга системы образования в целях выявления рисков нарушения обязательных требований и повысить эффективность использования мониторинга в качестве инструмента отбора и ранжирования вузов в условиях риск-ориентированного подхода.

В заключение отметим, что практика правоприменения в исследуемой сфере образования в рамках новелл административно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности к настоящему времени не является полностью сформированной. Проведенный анализ свидетельствует о некоторых проблемах и вопросах практической реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования, что безусловно требует продолжения нормотворческой деятельности по актуализации установленной системы критериев отнесения объектов контроля к категориям риска и перечня индикаторов риска. Особое значение в системе образования приобретает мониторинг, потенциал которого может быть использован в качестве инструмента отбора и ранжирования вузов в условиях новой системы оценки и управления рисками. Также полагаем, что в условиях риск-ориентированного подхода повышается значимость формирования и развития государственно-общественной модели контроля деятельности образовательных организаций высшего образования, что в полной мере соответствует установлению согласованной модели взаимодействия государства, общества и вузов как одного из ориентиров реформы контрольной (надзорной) деятельности, направленной на достижение баланса частных и публичных интересов.

Библиография

1. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; «Анkil», 2012. 480 с.
2. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. 152 с.
3. Мартынов А. В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина

(МГЮА). 2022. № 11(99). С. 50-59.

4. Смирнова Е. Н. Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований как принцип и новое профилактическое мероприятие контрольно-надзорных органов в рамках принятия Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Законность и правопорядок. 2021. № 4(32). С. 24-28.
5. Фесько Д.С. Контрольные (надзорные) органы как гаранты обеспечения прав контролируемых лиц (развивая идеи профессора В. В. Черникова) // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 23-28.
6. Риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) в образовании / Н. М. Кропачев, Е. А. Дмитрикова, М. Ю. Лаврикова, А. А. Соловьев // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14, № 2. С. 307-317.
7. Мышко Ф. Г., Титор С. Е. Риск-ориентированная модель организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования: становление, развитие и перспективы // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 1. С. 206-213.
8. Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации / И. А. Васильев, Н. И. Дивеева, Е. А. Дмитрикова [и др.] // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11, № 4. С. 891-897.
9. Барабанова С. В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административ.-правовые вопр. / С. В. Барабанова. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004 (Офсет. лаб. Казанского гос. технол. ун-та). 340 с.
10. Colin Scott. Managing higher education for a changing regulatory environment // Public Administration and Policy. 2021. Vol. 24. № 1. Pp. 7-20.
11. Кнутов А. В., Плаксин С. М. Индикаторы риска при осуществлении государственного контроля (надзора) // Законодательство. 2019. № 5. С. 36-45.
12. Пономарева Е. А., Савина А. Д., Антоненко Н. С. Риск-ориентированное регулирование российских вузов: индикаторы риска и их использование для целей государственного контроля // Высшее образование в России. 2023. № 2. С. 43-60.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Контрольная (надзорная) деятельность в сфере высшего образования в условиях риск-ориентированного подхода: проблемы правоприменения и перспективы развития».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам контрольной (надзорной) деятельности в сфере высшего образования. Автор рассматривает некоторые практические проблемы, возникающие при реализации правовой политики в сфере образования в условиях риск-ориентированного подхода. В качестве конкретного предмета исследования выступили нормы законодательства, материалы практики, мнения ученых.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье не заявлена. При этом она может быть ясно понята из названия и содержания работы. Цель может быть обозначена в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов вопроса о перспективах развития контрольной (надзорной) деятельности в сфере высшего образования в условиях риск-ориентированного подхода. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм административных актов Российской Федерации). Например, следующий вывод автора: «В исследуемой сфере датой начала реализации контрольных (надзорных) функций с позиции их риск-ориентированной направленности считается день вступления Закона государственном контроле (надзоре) в законную силу (01.07.2021). Во исполнение общих нормативных положений главы 5 данного закона п. 6 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 № 997 [Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 июня 2021] (далее – Положение о контроле (надзоре)), установлены три категории риска причинения вреда (ущерба) (далее – категории риска), отнесение к которым производится исходя из двух самостоятельных групп критериев, а именно тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований и вероятности их несоблюдения. Собственно, образовательная деятельность (за исключением отдельных ее видов) исходя из оценки тяжести возможных последствий отнесена к низкому риску. Категория среднего риска устанавливается при наличии одного из критериев вероятности, сформулированных как наличие обоснованной жалобы (обращения) на деятельность образовательной организации и привлечение образовательной организации к административной ответственности за указанные в перечне нарушения. При этом определено, что при одновременном наличии двух указанных критериев вероятности присваивается категория высокого риска».

Следует положительно оценить возможности эмпирического метода исследования, связанного с изучением материалов практики. В частности, автором статьи исследованы судебные акты. Выделим следующий вывод автора: «признавая многосубъектность состава органов, оказывающих регулирующее воздействие на сферу высшего образования как одну из особенностей его административно-правового регулирования, влекущую за собой серьезную проблему избыточности контроля (надзора) в исследуемой сфере, а также отталкиваясь от реальных примеров судебной практики, важными полагаем возникающие вопросы, насколько объективно отражает риски, связанные с реализацией образовательных программ и ведением образовательной деятельности, невыполнение в установленный срок законного предписания контрольного (надзорного) органа ввиду ряда нарушений, обусловленных зарослями на откосе и гребне тела плотины травянистой и древесной растительностью [Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13 января 2021 № Ф08-11734/20 по

делу № А53-44992/2019 // СПС «Гарант»], непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, ввиду недостаточности мер дезинфекционного режима (текущая влажная уборка в жилых комнатах, санузлах, душевых проводится самими проживающими и отсутствуют дезинфицирующие средства) [Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 2 декабря 2020 № 04АП-5782/20 по делу № А58-5633/2020 // СПС «Гарант»] и др».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема контрольной (надзорной) деятельности в сфере высшего образования в России сложна и неоднозначна. Имеется большое количество документации в данной сфере, что усложняет работу. Сложно спорить с автором, к примеру, со следующим утверждением: «При изучении представленных критериев неизбежно возникают вопросы, разрешение которых имеет важное значение при их практической реализации в рамках формирования практики правоприменения указанных норм. В частности, будет ли считаться наличие как обращения, так и привлечение образовательной организации к административной ответственности по одному факту нарушения в качестве двух из имеющихся критериев вероятности, что существенно может повлиять на выбор категории риска и как следствие интенсивность контрольных (надзорных) мероприятий в отношении образовательной организации».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод:

«практика правоприменения в исследуемой сфере образования в рамках новелл административно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности к настоящему времени не является полностью сформированной. Проведенный анализ свидетельствует о некоторых проблемах и вопросах практической реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования, что безусловно требует продолжения нормотворческой деятельности по актуализации установленной системы критериев отнесения объектов контроля к категориям риска и перечня индикаторов риска. Особое значение в системе образования приобретает мониторинг, потенциал которого может быть использован в качестве инструмента отбора и ранжирования вузов в условиях новой системы оценки и управления рисками. Также полагаем, что в условиях риск-ориентированного подхода повышается значимость формирования и развития государственно-общественной модели контроля деятельности образовательных организаций высшего образования, что в полной мере соответствует установлению согласованной модели взаимодействия государства, общества и вузов как одного из ориентиров реформы контрольной (надзорной) деятельности, направленной на достижение баланса частных и публичных интересов».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены идеи, связанные с комментированием законодательства в рассматриваемой сфере, что может быть полезно практикующим юристам.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное и муниципальное право», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с контролем (надзором) в сфере высшего образования.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Зубарев С.М., Мартынов А.В., Мышко Ф.Г., Титор С.Е. и другие). Многие из цитируемых ученых являются признанными учеными в области заявленных проблем.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к развитию законодательства и практики его применения в сфере контроля (надзора) в сфере высшего образования.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»