действий меньше. Ведь можно предложить миллион и в конечном счете ничего не дать, а можно дать всего 5 тыс. руб. А наказание предусмотрено в кратном размере от суммы (как обещания, предложения, так и реальной передачи). И за мифическое обещание в миллион можно по-

лучить в качестве наказания огромный штраф.

Поэтому предлагаем за обещание, предложение незаконного вознаграждения установить штраф не в кратном размере, а в обычной денежной форме, например, до 200 тыс. руб.

Библиографический список

URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f58c>.

Особенности правового регулирования государственного контроля в сфере образования

КУДИЛИНСКИЙ Михаил Николаевич, доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7-9

E-mail: kudilinski@yandex.ru

Вопрос о правовом регулировании государственного контроля в сфере российского образования является малоизученным как с точки зрения описания проблемы контроля и надзора в современной научной юридической литературе, так и с позиции понимания и практического использования различных нормативных актов со стороны образовательных организаций, выступающих объектом контроля во время проведения контрольных мероприятий.

Анализ существующей правовой практики и деятельности контрольных органов в данной сфере показал следующее.

1. Государственный контроль в сфере образования включает федеральный лицензионный контроль, федеральный аккредитационный контроль, внутренний контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, которым подведомственны государственные и муниципальные образовательные организации.

2. Государственный контроль в сфере образования прежде всего ориентирован на корректировку деятельности проверяемых организаций.

3. Организациям, являющимся объектами контроля в сфере образования, дается реальная возможность исправить выявленные нарушения.

4. Прекращение приема обучающихся и решения, влекущие ограничение или прекращение образовательной деятельности в отношении организации, являются исключительными мерами воздействия и применяются лишь в случаях, когда образовательная организация не выполняет предписаний уполномоченного органа.

5. Государственный контроль в сфере образования содержит элемент общественного контроля, связанный с привлечением граждан к проведению контрольных мероприятий, что отличает его от государственного контроля в иных сферах.

6. Приоритетная цель государственного контроля в сфере образования — обеспечение качества образовательной деятельности и приведение ее в соответствие с государственными стандартами. Для достижения этой цели законодатель использует методы общественного контроля (посредством привлечения к контрольным мероприятиям обучающихся и их родителей или законных представителей), снижает гарантии прав и законных интересов проверяемых образовательных организаций и упрощает применение принудительных мер правовосстановительного характера.

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

Key Features of Legal Regulation of State Control in the Field of Education

M. N. KUDILINSKY, associate professor at the Department of state and administrative law of the Faculty of law of the St. Petersburg State University

7-9, Universitetskaya emb., St. Petersburg, Russia, 199034

E-mail: kudilinski@yandex.ru

The author explores the problem of legal regulation of state control in the field of education in Russia.

The problem of exercising state control and supervision does not widely disseminated in the modern scientific literature. And furthermore, educational establishments under the State control don't have the common understanding how to use the law in the right way during the monitoring activities.

The analyses of established legal practice and the supervisory authorities' activity in the field of education shows that:

1. State control in this area includes: Federal licensing control, Federal accreditation control, internal control by the executive state authorities in the sphere of education.

2. State control in this area is focused on adjustments in activities of the educational establishments.

3. Organizations under control are provided with a real opportunity to correct the detected abuses which were found out during the monitoring activities.

4. Ban on admission and educational activities are the sole penalties. They used to apply if an educational establishment for one reason or another ignores the requirements of the executive state educational authorities.

5. Exercising of public (social) control methods based on citizen involvement in the process of control by the executive state authorities is one of the specific characteristics of state control in the field of education.

6. The major goal of state control in this area is ensuring the quality of education and conforming it with the state standards. To achieve this aim the Russian legislature agrees to use the methods of public (social) control through a variety of activities: survey of students and their parents or guardians; degeneration of the educational establishments' rights and their legitimate interests; using coercive measures of a restorative justice.

Keywords: legal regulation, supervision, state control, sphere of education, licensing control, accreditation of the education establishments, monitoring activities.

DOI: 10.12737/article_5a200507549846.40269735

Государственный контроль как вид государственно-управленческой деятельности является универсальным, т. е. распространяется на все сферы общественной жизни. В то же время в каждой из этих сфер он имеет специфику, которая накладывает свои особенности на работу контрольных органов.

При осуществлении правового регулирования государственного контроля законодатель принимает принципиальное решение: распространять ли на ту или иную сферу действие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципаль-

ного контроля» (далее — Закон о защите прав) или создать собственное отраслевое правовое регулирование контрольной деятельности. Так, применительно к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) законодатель решил использовать Закон о защите прав с небольшими дополнениями, учитывая отраслевую специфику.

Статья 93 Закона об образовании разделяет государственный контроль в сфере образования на два направления. Первое из них — это оценка соответствия федеральным государственным образовательным стандартам содержания и качества подготовки обучающихся по имею-

щим государственную аккредитацию образовательным программам. Данное направление названо *федеральным государственным контролем качества образования*. Второй вид деятельности предполагает предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами и организациями требований законодательства об образовании. Такая деятельность обозначается как *федеральный государственный надзор в сфере образования*.

Данное разделение контрольной работы на собственно контроль и надзор, по нашему мнению, следует рассматривать исключительно как юридико-техническую меру, позволяющую наглядно разделить два направления контроля. Полагая, что в данном случае свою роль сыграло и наименование специально уполномоченного контрольного органа — Федеральной службы по надзору в сфере образования, чья деятельность во избежание терминологической путаницы единообразно обозначается как «надзор». По сути, то, что Закон об образовании называет федеральным государственным контролем качества образования и федеральным государственным надзором в сфере образования, могло бы не безосновательно именоваться *федеральным аккредитационным контролем и федеральным лицензионным контролем в сфере образования*.

Очевидно, что ст. 93 Закона об образовании регулирует только внешний контроль и не распространяется на внутренний контроль, который осуществляется учредителями образовательных организаций независимо от формы собственности, а также (применительно к государственным и муниципальным образовательным учреждениям) органами исполнительной власти, в чьем ведении находятся данные структуры. В последнем случае внутренний контроль является частью деятельности распорядительного и руководящего характера в отношении

подведомственных образовательных организаций, поскольку органы исполнительной власти имеют возможность получать информацию о функционировании образовательных структур, анализировать ее и принимать разного рода меры не только в связи с контрольными мероприятиями, но и в рамках текущего обмена информацией, представления отчетности, согласования действий и решений, принимаемых руководителями организаций и т. д.

При этом в рамках внутреннего контроля перед законодателем не стоит задача защиты прав проверяемого субъекта от возможных злоупотреблений и ошибочных действий со стороны проверяющих. Организуя и осуществляя внутренний контроль за подведомственными образовательными организациями, орган исполнительной власти осуществляет в большей степени самоконтроль посредством проверки исполнения и оценки правильности своих собственных решений организационного, методического и кадрового характера. В связи с этим по своему предмету внутренний контроль шире внешнего, поскольку не только охватывает вопрос соответствия образовательной организации формальным нормативам, но и предполагает оценку ее деятельности по реализации текущей политики в сфере образования.

Отсутствие детальной регламентации внутреннего контроля на законодательном уровне, очевидно, не может рассматриваться как недостаток или упущение законодателя. Будучи частью деятельности распорядительного и руководящего характера, внутренний контроль нуждается в регулировании на уровне ведомственных подзаконных актов, не выше. В противном случае орган исполнительной власти лишится возможности эффективно управлять подведомственными организациями.

Впрочем, в случае коллизии внутреннего и внешнего контроля зако-

нодатель однозначно отдает приоритет контролю внешнему. Особенно наглядно это на региональном уровне, когда орган управления, наделенный полномочиями по контролю в рамках лицензирования и аккредитации, проводит контрольные мероприятия по общеустановленным на федеральном уровне правилам независимо от того, подведомственна ему образовательная организация или нет.

Правовая сторона ведения контрольной деятельности в сфере образования отнесена Законом об образовании к полномочиям федеральных органов государственной власти. Однако часть контрольных полномочий на постоянной основе в соответствии со ст. 7 данного Закона передана для осуществления органам государственной власти субъектов РФ. Такое распределение контрольных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами совпадает с распределением полномочий в сфере лицензирования и аккредитации.

Данная норма представляется логичной и оптимальной для обеспечения последовательности и единообразия подходов как в разрешительной (лицензирование и аккредитация), так и в контрольной работе с образовательными организациями. Полагаем, что в этом случае найден «оптимальный вариант распределения контрольной деятельности между различными органами с учетом конкретного предназначения каждого из них и потребностей практики», о чем справедливо писала М. С. Студеникина¹.

Отметим, что контрольные полномочия, осуществляемые на региональном уровне, остаются фе-

деральными, т. е. находятся в сфере ответственности специально уполномоченного федерального контрольного органа в сфере образования — Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. На нее возлагаются полномочия по контролю за осуществлением переданных государственных контрольных полномочий со стороны органов государственной власти субъектов РФ. Такой подход особенно актуален в рассматриваемой сфере, поскольку на региональном уровне орган управления образованием является одновременно руководящей, организующей, лицензирующей, аккредитующей и контролирующей инстанцией в отношении значительной части подведомственных образовательных организаций. Очень важной данная мера видится в случаях, когда речь идет о городах федерального значения. Если в общем случае в субъекте РФ имеется разветвленная сеть муниципальных образовательных учреждений, не подведомственных региональным органам управления образованием, осуществляющим лицензирование, аккредитацию и контроль, то в городах федерального значения в силу особенностей организации местного самоуправления деятельность по организации основного общего и дошкольного образования реализуется через сеть городских, а не муниципальных учреждений.

В связи с этим остро стоит проблема обеспечения единства правоприменения и управленческих контрольных практик на региональном уровне. Для этого необходимо издание единого административного регламента исполнения органами субъектов РФ контрольных полномочий в сфере образования. Н. М. Ладнушкина справедливо называет отсутствие такого регламента серьезной проблемой².

¹ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. М., 2001. С. 42.

² См.: Ладнушкина Н. М. Правовое регулирование государственного контроля (надзора) в сфере образования // Права и свобо-

Рассматривая далее технологию контрольной работы, отметим: «федеральный государственный надзор» за образовательными организациями (по терминологии Закона об образовании) представляет собой разновидность лицензионного контроля с учетом особенностей сферы образования, нацеленный на проверку соблюдения формальных материально-технических, кадровых и иных параметров, характеризующих деятельность образовательной организации. В то время как федеральный государственный контроль — это в большей степени экспертная, оценочная деятельность, направленная на содержательную оценку качества образовательного процесса.

Эта особенность нашла отражение в правовом регулировании. Так, Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 6 июля 2016 г. № 822, в п. 6 закрепляет права уполномоченных сотрудников контрольного органа, которые не свойственны контрольной работе в иных сферах. К таковым полномочиям относятся: проведение бесед с работниками организации, обучающимися, воспитанниками, их родителями (законными представителями); проведение наблюдения за ходом образовательного процесса.

Полагаем, что привлечение к контрольным мероприятиям не только специально уполномоченных должностных лиц, но и работников, такими должностными лицами не являющимися, а также обучающихся и их родителей (законных предста-

вителей), которые в процессе взаимодействия с проверяющими предоставляют как информацию, так и субъективную оценку деятельности проверяемого субъекта, позволяет сделать вывод о наличии в государственном контроле в сфере образования элемента общественного контроля. Это вытекает из специфики контроля качества образования (аккредитационного контроля), который в принципе не может осуществляться без взаимодействия со всеми участниками образовательного процесса. Изложенное следует рассматривать как его важную особенность. Разумеется, речь идет не о Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который направлен на обеспечение непосредственного получения от граждан информации об общественно значимых процессах. В данном случае мы говорим об использовании государством объективной заинтересованности частных лиц в обеспечении качества образования. Так, частное лицо становится деятельным участником контрольной деятельности, и его активная позиция может влиять на эффективность проводимых государством мероприятий. Ведь с помощью элементов общественного контроля достигается одна из базовых целей — получение наиболее полной информации о деятельности проверяемого субъекта в рамках поддержания механизма обратной связи³.

Согласимся с мнением А. Ф. Ноздрачева, который подчеркивал важность работы механизмов общественного участия в деятельности контрольно-надзорных органов: «...формирование гражданского общества и построение правового государства в России требуют реше-

ды человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной международной конференции памяти проф. Ф. М. Рудновского. Рязань, 2017. С. 254.

³ Подробнее см.: Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 49.

ния вопроса о дополнении государственного контроля общественным (гражданским) контролем»⁴. Кроме того, в связи с практикой привлечения к контрольным мероприятиям отдельных граждан заслуживает внимания и точка зрения В. В. Гриба, который указывал на необходимость признания граждан субъектами общественного контроля⁵. Представляется, что сочетание государственного контроля с общественной контрольной активностью отдельных граждан, в том числе в рамках проводимых органами государственной власти проверок, могло бы дать серьезный кумулятивный эффект.

Принимаемые государством по результатам контрольных мероприятий принудительные меры праввосстановительного характера отличаются применительно к контролю качества образования и надзору в данной сфере (аккредитационного и лицензионного контроля). Это связано с различным правовым регулированием вопросов лицензирования и государственной аккредитации.

В отношении лицензирования существует достаточно подробное нормативное регулирование в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», которое распространяется на многие виды деятельности. В отношении же государственной аккредитации имеется рамочное нормативное регулирование в ст. 92 Закона об образовании, а основная часть правовых норм содержится в подзаконном нормативном акте — Положении о государственной аккредитации образовательной деятельности, утверж-

денном постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039. Поэтому процедура приостановления или лишения аккредитации является относительно более простой, нежели аналогичная процедура в отношении лицензирования. В частности, для аннулирования лицензии необходимо решение суда, в то время как лишение аккредитации осуществляется решением уполномоченного органа.

В отношении надзора все обстоит иначе. По результатам проверки, проводимой в рамках «федерального государственного надзора» (по терминологии Закона об образовании), т. е. в рамках лицензионного контроля в сфере образования, при обнаружении нарушения законодательства об образовании контрольный орган выдает организации-нарушителю или органу государственной власти, органу местного самоуправления предписание с указанием конкретного срока его исполнения, который не может превышать шести месяцев. Установление такого достаточно продолжительного предельного срока для устранения нарушений не следует рассматривать как терпимость законодателя. Очевидно, что в данном случае речь идет о необходимости обеспечения непрерывности образовательного процесса и предоставлении возможности добросовестным образовательным организациям и органам власти устранить обнаруженное нарушение. Отметим, что вынесение предписания и установление сроков на устранение нарушений не исключает привлечение организации к ответственности по результатам проведенной проверки за совершение выявленного нарушения.

В случае неисполнения предписания контрольный орган выдает повторное предписание со сроком исполнения не более трех месяцев, возбуждает дело об административном правонарушении и запрещает прием обучающихся в образовательную организацию полностью или частич-

⁴ Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 23.

⁵ См.: Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13.

но. Если нарушения вновь не устранены, контрольный орган приостанавливает действие лицензии полностью или частично и обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

В отношении органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления используются иные меры. Так, в случае привлечения к административной ответственности органов власти или их должностных лиц за неисполнение предписаний контрольный орган в сфере образования направляет в вышестоящий орган власти субъекта РФ или местного самоуправления предложение о рассмотрении вопроса об отстранении от должности руководителя органа-нарушителя.

Отметим также, что при осуществлении федерального государственного надзора (лицензионного контроля) в сфере образования ярко выражен акцент именно на корректировочную функцию контроля. А привлечение виновных лиц к административной ответственности носит лишь вспомогательный характер.

В. М. Горшенев и И. Б. Шахов⁶, выделяя данную функцию, справедливо указывают, что «контрольная деятельность играет роль своеобразного барьера, направляющего процесс управленческих решений по идеальному, конструктивному, технологическому каналу». Вместе с тем по сравнению с советским периодом, применительно к которому данные авторы исследовали социально-правовую реальность, корректировочная функция сузилась в отношении внешнего контроля до указания на необходимость устранения выявленных нарушений и установления разумных сроков для исполнения предписаний. При этом процесс устранения нарушений остается на усмотрение проверяемого. Однако в

отношении внутреннего контроля данная функция не претерпела существенных изменений с советского периода и полностью сохраняет свою актуальность.

В отношении же федерального государственного контроля качества образования процедура реагирования на выявленные нарушения (а они, по сути, заключаются в подтвержденном неудовлетворительном качестве образования, которое на поверку оказалось ниже государственных образовательных стандартов) выглядит гораздо проще. В данном случае акцент делается не на корректировке деятельности образовательной организации (хотя ей и дается возможность устранить допущенные несоответствия), а на пресечении образовательной деятельности, не соответствующей государственным образовательным стандартам. При этом формально никаких нарушений нет, есть несоответствие государственным стандартам. Впрочем, негативная оценка государством данных несоответствий, пожалуй, даже более жесткая, чем в отношении нарушений, поскольку непосредственно по результатам проверки контрольный орган приостанавливает действие аккредитации и устанавливает срок устранения выявленных несоответствий, который может быть также не более шести месяцев. Если несоответствия не устранены, контрольный орган лишает организацию-нарушителя государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки. На этом процедура заканчивается. Нет ни повторного предписания, ни обязательного участия суда, как это имеет место при аннулировании лицензии.

Почему же использован столь различный подход? Выше мы уже упоминали формальный фактор, который может служить ответом

⁶ См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 31—32.

на поставленный вопрос: федеральный государственный надзор в сфере образования как разновидность лицензионного контроля использует характерные для него процедуры и механизмы. Кроме того, нарушение лицензионных требований, особенно в части материальной базы, требует длительного времени на их устранение. При этом мы полагаем, что в данном случае речь идет о сознательной государственной политике в сфере образования, которая выражается в более жесткой реакции государства на низкое качество образования по сравнению с реакцией на недостатки в материальном и (или) организационном обеспечении образовательного процесса.

Таким образом, анализ организации контрольной и надзорной деятельности государства в сфере образования позволяет выделить следующие особенности правового регулирования в данной сфере.

1. Государственный контроль в сфере образования включает федеральный государственный надзор, являющийся по своему содержанию лицензионным контролем, федеральный государственный контроль, являющийся аккредитационным контролем, а также внутренний контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, которым подведомственны государственные и муниципальные образовательные организации.

2. Государственный контроль в сфере образования содержит элемент общественного контроля, связанный с привлечением граждан к проведению контрольных мероприятий, что отличает его от государственного контроля в иных сферах.

3. Приоритетная цель государственного контроля в сфере обра-

зования — обеспечение качества образовательной деятельности и приведение ее в соответствие государственным стандартам. Для достижения этой цели законодатель идет на снижение гарантий прав и законных интересов проверяемых образовательных организаций и упрощение применения принудительных мер праввосстановительного характера. То есть законодатель делает выбор в пользу защиты прав обучающихся, а не проверяемых организаций, и руководствуется в своей деятельности пониманием важности предоставления гражданам качественного образования.

4. Контроль за наличием материальных и организационных условий для осуществления образовательного процесса, носящий характер лицензионного контроля, направлен на корректировку деятельности проверяемых организаций и не нацелен специальным образом на привлечение к ответственности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, на прекращение или приостановление их деятельности за допущенные нарушения. Данные меры рассматриваются законодателем как неизбежное следствие выявленных грубых и неустраняемых нарушений в сфере образования либо однозначно недобросовестного поведения образовательной организации, игнорирующей вынесенные предписания.

5. Выявлению нарушений и привлечению нарушителей к ответственности законодатель отдает меньший приоритет по сравнению с мерами праввосстановительного характера, направленными на устранение допущенных нарушений, обеспечение гарантий прав обучающихся.

Библиографический список

- Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
- Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.

Кудилинский М. Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.

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.

Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. М., 2001.