

УДК 342.9  
DOI 10.52452/19931778\_2024\_1\_140

## КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2024 г.

*С.М. Рукавишников*

Саратовская государственная юридическая академия, Саратов

privet085@yandex.ru

*Поступила в редакцию 31.10.2023*

Статья посвящена рассмотрению категорий контроля, надзора и контрольно-надзорной деятельности применительно к сфере высшего образования. Рассмотрев содержание категорий «контроль», «надзор», «контроль (надзор)», «контрольно-надзорная деятельность», автор приходит к выводу о наличии пока не решенных вопросов юридического закрепления данных категорий в положениях действующего законодательства, первым шагом в решении которых может стать полученное автором определение контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования.

*Ключевые слова:* сфера высшего образования, контрольно-надзорная деятельность, контроль (надзор), контроль, надзор.

Сфера высшего образования, являя собой одно из ключевых направлений общественных отношений, определяющих устойчивость развития государства и общества, объективно требует комплексного государственного управления, использующего ряд соответствующих инструментов, среди которых особую роль играет государственный контроль (надзор). Вместе с тем рассмотрение особенностей данной деятельности применительно к сфере высшего образования необходимо начать с обращения к категории «государственный контроль (надзор)», которая, несмотря на формальную определенность в положениях действующего законодательства, продолжает оставаться темой для научных дискуссий.

Согласно позиции саратовской школы административного права, которую в настоящем исследовании предлагается взять за основу ввиду наибольшей аргументированности и универсальности, государственный контроль представляет собой специфическую форму деятельности определенных государственных органов, состоящей в системе действий по наблюдению и проверке, направленных на устранение отклонений от правил. Таким образом, представленная категория охватывает три элемента: проверку исполнения требований нормативного акта; проверку путей и средств исполнения соответствующей нормы; принятие уполномоченными должностными лицами мер по результатам контроля (в том числе направленных на приостановление или отмену актов управления, мер принуждения, поощрения и т.д.). В свою очередь, государственный надзор рассматривается в качестве более узкой категории, охватывающей только первый из трех названных элемен-

тов в виде проверки фактического исполнения требований нормативного акта [1, с. 115–117; 2, с. 186–188; 3, с. 25]. В чистом виде государственный надзор осуществляется органами прокуратуры, более же распространенной следует признать категорию «контрольно-надзорная деятельность», объединяющую в себе черты контроля (в части возможности применения мер воздействия к нарушителям) и надзора (проверка требований законности, но не целесообразности, отсутствие иерархических отношений с проверяемым объектом). Следует согласиться с А.Ю. Соколовым и О.А. Лакаевым, что «обилие научных взглядов на указанные правовые категории во многом обусловлено безразличием федерального законодателя к выработке соответствующих дефиниций и смешением указанных понятий. Государственный контроль в том виде, в котором он интерпретируется в научной литературе, в федеральном законодательстве не регламентирован. Вместо этого вошло в систему использование термина “государственный контроль (надзор)”, который рассматривается как деятельность органов исполнительной власти, а в ряде случаев – подведомственных им государственных учреждений» [3, с. 27].

Представляется логичным мнение исследователей, указывающих на целесообразность законодательного разграничения понятий контроля и надзора, оправданного с точки зрения разграничения полномочий уполномоченных органов и повышения эффективности каждого из них [4, с. 303–304]. В частности, А.Н. Шунько в поддержку данной идеи высказывает позицию, согласно которой для максимального упорядочивания системы контроля и надзора в Рос-

сийской Федерации следует сформировать единый реестр, включающий в себя всю информацию о системе контроля, обязательные требования, контрольные мероприятия и виды государственного контроля [5, с. 31]. Находя в данном предложении определенную логику, следует отметить, что схожий подход прослеживается в общем направлении государственной политики по реализации полномочий контроля и надзора. Прежде всего, речь идет об общей тенденции снижения административной нагрузки на подконтрольные объекты, а также развитию реестровой модели предоставления государственных услуг. И здесь же нельзя не отметить явный курс на смещение подхода проверяющих органов с карательного на превентивный [6, с. 99]. Подобный курс выглядит единственно верным ориентиром в проведении государственной политики в сфере высшего образования не только и даже не столько с позиций гуманизации государственного управления, сколько по причине своей большей эффективности. Всегда актуальной темой для малого и среднего бизнеса является бюрократическая нагрузка, ввиду чего этой проблеме уделяется внимание на самом высоком уровне государственного руководства [7]. Несмотря на совершенно иную, нежели в предпринимательстве, специфику высшей школы, сложность в проведении контрольных мероприятий здесь представляется не меньшей ввиду также творческого, созидательного характера деятельности, которой нужны как достаточный уровень автономии, так и четкий государственный контроль. В этой связи выглядят спорными выводы исследователей о том, что государственный контроль выступает в роли основного способа «поддержания и повышения качества высшего образования в Российской Федерации» [8, с. 197]. Категория качества образования, при всей своей местами противоречивости и незавершенности с точки зрения нормативного регулирования, безусловно, нуждается в установлении со стороны государства пороговых значений, за соблюдением которых необходим эффективный контроль с целью обеспечения реализации конституционного права каждого на образование. В то же время даже самая централизованная модель управления сферой высшего образования не может всецело взять под контроль разработку и реализацию образовательных программ. Основной причиной этому видится закономерно определенный круг обязанностей педагогических работников, установленный ст. 48 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) [9]. Среди этих обязанностей обращает

на себя внимание обязанность развивать у обучающихся познавательную активность, творческие способности, формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира. Данная обязанность тождественна целям педагогического работника, тесно связанным с целью развития индивидуальных способностей и талантов обучающихся. Представляется очевидным, что все это невозможно путем «механической» передачи знаний от преподавателя студенту, исключительно согласно утвержденному уполномоченным органом регламенту и вне творческого, индивидуального подхода каждого педагогического работника к учебному процессу. В этой связи первостепенным условием поддержания и эффективности высшего образования выглядит создание условий, в которых высшая школа будет развиваться, выполняя свои задачи. Но задавать курс этого развития и осуществлять контроль за следованием такому курсу, в том числе в части качества образования, – обязанность государства и его ответственность за развитие высшей школы.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (далее – Положение о Рособрнадзоре) [10], федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования в отношении российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования, осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Примечательно, что Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, будучи федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, по общему правилу не вправе осуществлять функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности [11].

Учитывая приведенные позиции относительно категорий контроля и надзора, обратим внимание на употребляемое в приведенных документах, регулирующих деятельность Рособрнадзора, словосочетание «контроль (надзор)», содержательно и фактически эквивалентное контрольно-надзорной деятельности. Если обратиться к основным полномочиям Рособрнадзора, среди них можно выделить:

– правотворческое (например, по внесению в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере деятельности);

– полномочие по осуществлению контроля (надзора) в сфере образования (в отношении соответствующих образовательных организаций);

– полномочие по контролю (например, за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий в сфере образования).

Приведенные выдержки из Положения о Рособрнадзоре заставляют обратить внимание на следующее.

Прежде всего, используется формулировка «федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования», содержание которой раскрывается только через перечисление организаций, в отношении которых данная деятельность осуществляется.

Кроме того, наряду с данной деятельностью, определенной и представленной наиболее широко и фигурирующей уже в первом пункте Положения, содержащем определение Рособрнадзора, описание полномочий службы содержит пять позиций, посвященных контролю (наряду с четырьмя, раскрывающими виды контроля (надзора)). Полномочия же по надзору, несмотря на полное наименование службы, ограничиваются «организацией формирования и ведения государственной информационной системы государственного надзора в сфере образования», которая, в свою очередь, фактически направлена на информационное обеспечение пресловутого контроля (надзора) [12].

Все это, с одной стороны, иллюстрирует обозначенную в трудах исследователей проблему законодательной неопределенности содержания и взаимосвязи категорий «контроль», «надзор» и «контрольно-надзорная деятельность». С другой стороны, принимая во внимание характер полномочий Рособрнадзора вкупе со спецификой сферы высшего образования, в данном случае представляем оправданным говорить именно о контрольно-надзорной деятельности (допуская ее наименование термином «контроль (надзор)», как это сделано в действующих нормативных актах, регулирующих деятельность Рособрнадзора).

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [13], призванный урегулировать соответствующие вопросы контроля и надзора, упоминает и контроль (надзор) в сфере образования, устанавливая возможность детального регулирования данного вида деятельности «другими федеральными законами». Данный закон содержит в понятийном аппарате

определение государственного контроля (надзора) и федерального государственного контроля (надзора). Принимая во внимание тематику настоящего исследования, в дальнейшем делать акцент на данном разграничении представляется нецелесообразным ввиду отнесения сферы высшего образования к федеральному уровню. В связи с этим можно обобщенно представить понятие государственного контроля (надзора), под которым в законе понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательных требований, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, 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.

В свою очередь, под сферой высшего образования предлагается понимать общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование [14, с. 97].

Исходя из этого, государственную контрольно-надзорную деятельность (либо также «контроль (надзор)») в сфере высшего образования предлагается определить как деятельность Рособрнадзора, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательных требований, связанных с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование, которая осуществляется посредством:

- организации и проведения проверок;
- организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

– принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

– систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении субъектами образовательной деятельности по реализации программ высшего образования.

#### Список литературы

1. Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Ар Медиа, 2009. 272 с.
2. Конин Н.М. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.
3. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24–35.
4. Анкудинова Я.С. Генезис научных взглядов в сфере определения сущности контрольно-надзорной деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 4. С. 299–307.
5. Шунько А.Н. Институциональные основы реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. 2023. № 3. С. 28–33.
6. Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 94–101.
7. Послание Президента Федеральному Собранию 01.03.2018 // Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957> (дата обращения: 12.12.2023).
8. Глазова П.Д. Государственный контроль в области высшего образования в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 191–198.
9. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; 2023. № 32 (Часть I). Ст. 6211.
10. Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5344; 2023. № 41. Ст. 7341.
11. Постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 26. Ст. 3851; 2023. № 41. Ст. 7342.
12. Постановление Правительства РФ от 20.08.2013 № 719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования» (вместе с «Правилами формирования и ведения государственной информационной системы государственного надзора в сфере образования») // СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4448.
13. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249; 2023. № 31 (Часть III). Ст. 5792.
14. Рукавишников С.М. Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

## CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

*S.M. Rukavishnikov*

The article is devoted to the consideration of the categories of control, supervision and control and supervisory activities in relation to the field of higher education. Having examined the content of the categories “control”, “supervision”, “control (supervision)”, “control and supervisory activities”, the author comes to the conclusion that there are still unresolved issues of legal consolidation of these categories in the provisions of the current legislation. The first step in resolving of these issues may be the definition of control and supervisory activities in the field of higher education obtained by the author.

*Keywords:* sphere of higher education, control and supervisory activities, control (supervision), control, supervision.

#### References

1. Manokhin V.M. Administrative law of Russia: Textbook. Saratov: AI Pi Ar Media, 2009. 272 p.
2. Konin N.M. Administrative law of Russia: Textbook. 2nd ed., reprint and additional. M.: Prospect, 2010. 448 p.
3. Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. Legal policy in the field of state control and supervision // Legal policy and legal life. 2020. № 2. P. 24–35.
4. Ankudinova Ya.S. The genesis of scientific views in the field of determining the essence of control and supervisory activities // Scientific notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal sciences. 2021. Vol. 7 (73). № 4. P. 299–307.
5. Shunko A.N. Institutional foundations of the reform of control and supervisory activities in the Russian Federation // EGO: Economics. State. Society. 2023. № 3. P. 28–33.

6. Masalab A.F. Problems of development of state control and supervision in the context of legislative reform // *Law enforcement*. 2020. Vol. 4. № 4. P. 94–101.

7. Message of the President to the Federal Assembly on 01.03.2018 // President of Russia: [website]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957> (Date of access: 12.12.2023).

8. Glazova P.D. State control in the field of higher education in the system of ensuring national security of the Russian Federation // *Bulletin of the O.E. Kutafin University*. 2022. № 11. P. 191–198.

9. Federal Law № 273-FL dated 29.12.2012 «On Education in the Russian Federation» // *CL RF*. 2012. № 53 (Part 1). Article 7598; 2023. № 32 (Part I). Article 6211.

10. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 28.07.2018 № 885 «On Approval of the Regulations on the Federal Service for Supervision of Education and Science and the Invalidation of Certain Acts of the Government of the Russian Federation» // *CL RF*. 2018. № 32 (Part II). Article 5344; 2023. № 41. Article 7341.

11. Decree of the Government of the Russian Federation dated 15.06.2018 № 682 «On Approval of the Regu-

lations on the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and Invalidation of Certain Acts of the Government of the Russian Federation» // *CL RF*. 2018. № 26. Article 3851; 2023. № 41. Article 7342.

12. Decree of the Government of the Russian Federation dated 20.08.2013 № 719 «On the State information system of state supervision in the field of education» (together with the «Rules for the formation and maintenance of the state information system of state supervision in the field of education») // *CL RF*. 2013. № 34. Art. 4448.

13. Federal Law № 294-FL of 26.12.2008 «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control» // *Federal Law of the Russian Federation*. 2008. № 52 (Part 1). Article 6249; 2023. № 31 (Part III). Article 5792.

14. Rukavishnikov S.M. The sphere of higher education as an object of public administration // *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. 2021. № 3 (140). P. 93–98.