



МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНО-
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «ЮУрГГПУ»)

ФАКУЛЬТЕТ ИСТОРИЧЕСКИЙ
КАФЕДРА ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ И ПРАВА

Исторические этапы становления и эволюция института
государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ:
возможность использования темы в школьном курсе истории

Выпускная квалификационная работа
по направлению 44.03.05. Педагогическое образование
Направленность программы бакалавриата
«История. Обществознание»
Форма обучения очная

Проверка на объем заимствований:
61,8 % авторского текста

Работа рекомендована к защите
рекомендована / не рекомендована

« 6 » июня 2022 г.

зав. кафедрой отечественной
истории и права

П.Б. Уваров Уваров П.Б.

Выполнил:

Студент группы

ОФ-505/076-5-1

Якушев Артем Владимирович

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент кафедры

отечественной истории и права

М.А. Винокурова Винокурова М.А.

Челябинск
2022

Содержание

Введение.....	3
Глава I. Исторические этапы становления государственного контроля (надзора) в области образования	11
1.1 Становление и развитие государственной системы контроля (надзора) в сфере образования в досоветский период (до 1917 г.).....	11
1.2 Развитие системы контроля (надзора) в сфере образования в советский период (1917–1991 гг.).....	14
1.3 Современные тенденции развития государственного контроля (надзора) в области образования (1991 – 2025 гг.).....	22
Глава II. Организационно–правовые основы осуществления государственного контроля (надзора) в области образования.	30
2.1. Понятие, цели, роль и значение государственного контроля (надзора) в области образования	30
2.2. Система органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования.	40
2.3. Проблемы и рекомендации по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) в области образования.....	42
Глава III. Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ как материал для изучения на курсах истории России.	48
3.1 Отражение темы «Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ» в нормативной, методической и учебной литературе.	48
3.2 Методика изучения темы «Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ»	51
Заключение	54
Список использованных источников	57
Приложение.....	62

Введение

В настоящее время развитие качественного образования является приоритетным направлением государственной политики. Согласно Государственной программе развития образования до 2025 года, Российское образование должно войти в топ–10 по качеству общего образования в мире¹. Данные цели невозможно осуществить без совершенствования методов нормативно–правовой базы и методов работы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно–правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки. Таким образом, в контексте упомянутого курса на повышение качества образовательной среды необходимость всестороннего и полного контроля и надзора за реализацией специфического законодательства в этой сфере, действиями юридических и физических лиц, встаёт особенно остро. Основной целью, которую ставит перед собой наше государство в период до 2020 года, является «обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики».

Социальный опрос, проведенный ВЦИОМ в 2018 году показал, что мнения относительно качества образования у россиян очень неоднозначны: 36% полагают, что отечественное образование соответствует мировым стандартам, а 33% придерживаются обратной точки зрения, утверждая, что качество образования до мировых стандартов не дотягивает. Также, 40% опрошенных назвали систему школьного образования в России

¹ Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. №1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»» // Собрание законодательства РФ. 2018. Ст. 375.

неэффективной, не дающей ребенку востребованные знания и навыки². Видно, что вопрос о качестве образования в обществе стоит весьма остро.

Функции по нормативно–правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки преимущественно возложены на один орган специальной компетенции– федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)³. Таким образом, изучая деятельность одного органа, совокупность нормативно правовых актов, связанных с его деятельностью, можно составить представление о том, как движется реформа образования, в каких сферах деятельности образовательных учреждений (далее–ОУ) присутствуют проблемы.

Обратимся к фактам. Например, за март 2020 года Рособрнадзор, в одной только Ростовской области, провел 58 выездных проверок. В ходе проверок было выдано 53 (!) предписания об устранении нарушений, в 2 случаях нарушения были устранены в ходе проверки, и лишь в 3 случаях нарушений выявлено не было. Таким образом, результативность работы органа весьма высока.

В рамках осуществления своих полномочий Рособрнадзор может взаимодействовать с целым набором других госорганов: органами здравоохранения, санитарно–эпидемиологического контроля, прокуратурой, МЧС, а также во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями⁴. Поэтому, в

² Школьное образование: оценка россиян. // Официальный сайт ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/shkolnoe-obrazovanie-ocenka-rossiyan>

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2018. №32. Ст. 5344.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2018. № 32. Ст. 5344.

процессе исследования необходимо изучить особенности работы других органов, осуществляющих свою деятельности в рамках взаимодействия с органом контроля и надзора в сфере образования.

Для исследования может представлять интерес не только изучение эволюции института государственного контроля (надзора) в области образования, но и тенденции развития системы контроля (надзора) за исполнением законодательства об образовании.

Теоретическое осмысление нашей темы базировалось на работах В.М. Горшенева⁵, И.Б. Шахова⁶, С.М. Зырянова⁷, С.М. Зубарева⁸, О.Л. Шабалина и Г.Ю. Шабалин⁹, Д.В.Чернышова, Е.В. Капраловой.¹⁰, В.А. Грачева., А.В. Мартынова.¹¹, Б.М. Фролова.¹², Э.Е. Гензюк.¹³, А.И. Стахова¹⁴. и др. Данная группа ученых исследовала такие базовые понятия и категории в области контрольного (надзорного) производства, как: процессуальная форма государственного контроля, вопросы контроля, как правового вида деятельности, становление и функционирование системы субъектов административного надзора, правоохранные аспекты контроля и надзора, особенности правового регулирования образования в дореволюционной России, генезис контрольно–надзорной деятельности в России, вопрос о политико–правовом регулировании ВУЗов в

⁵ Горшенев В.М., Недбайло П.Е. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. - М.: Юрид. лит., 1976.

⁶ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности.- М., 1987.

⁷ Зырянов С.М. Административный надзор милиции. М., 2017.

⁸ Зубарев, С. М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. М.: Норма, 2022.

⁹ Шабалина О.Л., Шабалин Г.Ю. Правовое регулирование сферы образования в дореволюционной России // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2016. №1 (5). С.97 - 110.

¹⁰ Капралова Е.В. Политико - правовое регулирование высшего образования в Советском государстве (октябрь 1917 - конец 1920 - х годов): монография. - Нижний Новгород: 2010.

¹¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России. Теоретические основы построения : монография / Мартынов А.В.. — Москва : ЮНИТИ - ДАНА, 2017. — 183 с. — ISBN 978 - 5 - 238 - 01783 - 9. — Текст : электронный // IPR SMART : [сайт]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/81736.html> (дата обращения: 30.04.2022). — Режим доступа: для авторизир. пользователей

¹² Фролов Б.М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в РФ: федеральный и региональные аспекты: дисс.канд.юр.наук. - Воронеж, 2017. - Режим доступа: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_009480285?page=57&rotate=0&theme=white

¹³ Гензюк Эдуард Ефимович, Шмалый Оксана Васильевна. Контроль как элемент административно - правового механизма обеспечения эффективности исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2012. №6. С.215 - 217.

¹⁴ Стахов А.И. Административное контрольно - надзорное производство. Учебное пособие. - М.: 2016.

дореволюционной России, становление и развития института инспектирования в советской системе образования, теоретические основы построения системы надзора в России, административное контрольное (надзорное) производство. Особенности и специфика контрольно–надзорных мероприятий и развития законодательства именно в области образования исследованы слабо, наиболее полную информацию об этих вещах мы можем узнать из содержания нормативно–правовых актов, регулирующих деятельность Рособнадзора и его структурных подразделений. Из всего следует, что научными исследованиями данный вопрос освещен весьма неполно.

Из всего следует, что актуальным является исследование вопросов, касающихся эволюции института государственного контроля(надзора) в области образования.

Целью нашей работы является исследования системы государственного контроля (надзора) в области образования в РФ.

Для достижения указанной цели необходимо выполнить следующие **задачи**:

— Изучить генезис государственного контроля (надзора), определить периоды развития.

— Определить современные тенденции развития государственной системы контроля (надзора).

— Определить совокупность органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования.

— Выявить систему нормативно–правовых документов, регламентирующих работу государственных органов по контролю (надзору).

— Рассмотреть некоторые проблемы, возникающие при осуществлении государственного контроля (надзора), дать рекомендации по их устранению.

— Изучить возможность преподавания темы «Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ» в школьном курсе истории.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного контроля(надзора) в области образования.

Предметом исследования выступают нормы права, закрепляющие порядок деятельности государственных органов по контролю (надзору) в области образования на различных исторических этапах существования государства, правоприменительная практика.

Степень изученности проблемы недостаточно высока. Несмотря на множественные факты наличия исследований (Капралова Е.В, Шабалина О.Г., Грачев В.А., Гриб В.В. и др.), затрагивающих исторический аспект становления системы государственного контроля (надзора), их временные рамки не позволяют проследить данный процесс в полном объёме (непосредственно с момента зарождения до наших дней). Исследования, отражающие нормативно–правовое регулирования данной государственной функции, также освещают лишь некоторые аспекты регулирования и правоприменительной практики.

Исследование мы проводим в следующих **временных рамках**: досоветский период (1811–1917 гг.), советский период (1917–1991 гг.), наше время (1992 г.–настоящее время).

Научная новизна исследования заключается в реализации комплексного подхода к изучению исторических и правовых аспектов становления и развития системы контроля (надзора) в сфере образования.

В дополнение, для осмысления значения терминов «контроль», «надзор», был проведен анализ научной литературы и выработаны авторские дефиниции терминов «контроль» и «надзор».

Практическая значимость нашей работы заключается в возможности использования результатов исследования в качестве базы для

исследовательской деятельности авторов, рассматривающих тему становления и развития института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ.

Результаты анализа юридической литературы и нормативно-правовых актов могут быть полезны практикующим юристам, представляющим интересы образовательных организаций.

Источниковедческая составляющая выпускной квалификационной работы включает:

Письменные законодательные нормативно-правовые акты:

— Университетские Уставы (Университетский Устав 1804 г.), Указы Императора (Указ об учреждении министерства духовных дел и народного просвещения, Указ от 24 января 1803 г. «Об устройстве училищ»), декреты времен СССР (Декрет «Об утверждении в Советской России рабочего контроля», декрет «О государственном контроле», декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов «О Единой Трудовой Школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», декрет СНК «Об организации дела народного образования в Российской республике»), приказы министерства Просвещения СССР (Приказ от 20 февраля 1978 г. №24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения»), постановления Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. N 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования», Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. №719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования» и др.), федеральные законы РФ (Федеральный

закон от 29 декабря 2012 г. №273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248–ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др., акты правоприменения (предписания государственных органов).

Делопроизводственные документы:

— Предписание органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования от 17.03.2017 № 07–55–22/13–Л/З в адрес ГОУ ВО Московской области «Государственный гуманитарно–технологический университет».

Научные труды:

— Монографии О.И. Чистякова А.В. Мартынова и др., диссертации В.А. Грачева, Б.М. Фролова, труды Е.В. Капраловой, О.Г. Шабалиной, В.В. Гриб, Д.В. Чернышова, учебные пособия А.И. Стахова и др.

Наряду с письменными источниками, были использованы результаты социологических опросов ВЦИОМ, данные статистики.

В работе были использованы следующие **методы научного исследования**:

— Общенаучные (метод синтеза, анализа, аналогий, дедукции, индукции);

— Специальные (историко–правовой, сравнительно–правовой, системно–структурный, статистический).

Метод синтеза позволил объединить на основании общих признаков федеральный государственный «контроль» качества образования и федеральный государственный «надзор» в сфере образования в термин «государственный контроль (надзор) в сфере образования. С помощью метода аналогий были сопоставлены методы проведения контрольных (надзорных) мероприятий в СССР и в наше время.

Историко–правовой метод позволил определить правовой статус, виды контроля (надзора) в сфере образования в дореволюционное и

советское время. Сравнительно–правовой дал возможность провести анализ обновления законодательства, совершенствования методов нормативно–правового регулирования в области образования). С помощью системно–структурного метода определена структура подведомственных Рособнадзора организаций). Статистический метод позволил сделать вывод об эффективности контрольных (надзорных) мероприятий, об отношении общества к проблеме качества образования).

Апробация и введение результатов исследования. Материалы исследования были представлены к обсуждению в виде доклада на конференции в рамках студенческой Универсиады в ЮУрГГПУ в апреле 2022 г.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложения.

Глава I. Исторические этапы становления государственного контроля (надзора) в области образования

1.1 Становление и развитие государственной системы контроля (надзора) в сфере образования в досоветский период (до 1917 г.)

Для российского образования до 1917 года было характерно т.н. «циркулярное право». В данный период были заложены основы образовательной политики, законодательно признавалась автономия учебных учреждений, с появлением университетов формировался массив новых документов–университетских уставов.

Согласно п.2 пар.211 гл.1 части 2 манифеста 25 июня 1811 года «Об общем учреждении Министерств», власть министра и, соответственно, министерства состоит в том, что они осуществляют «надзор за действием всех подчиненных мест и лиц; взыскание от них ответов в случае бездействия или неправильного исполнения, удаление от должностей и предание их суду в случае важных преступлений»¹⁵. Таким образом видно, что в Российской Империи (далее–РИ) министерства осуществляли надзор за исполнением специфического законодательства.

Система образовательных учреждений в РИ подчинялась одному министерству– Министерству народного просвещения. Данное министерство имело в своём составе подразделения и должности, имеющие право осуществлять контрольно–надзорные функции (выпускать постановления по разным предметам образовательных учреждений, рассматривать отчеты образовательных учреждений, приостанавливать деятельность учреждений в случае выявления нарушений).

1) Главное правление училищ. В 1817 году в указе об учреждении министерства духовных дел и народного просвещения были уточнены компетенции органа, главными являлись: *новые постановления по разным*

¹⁵Российское законодательство X - XX веков: Законодательство первой половины XIX века. Том 6. Под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1988. С.236.

предметам училищных заведений; учреждение учебных заведений и ученых обществ, и снабжение учебными руководствами. В 1856 году состоялось преобразование Главного правления; членам главного правления было назначено жалованье и вменено в обязанность рассматривать отчёты учебных заведений и посещать последние¹⁶.

2) Инспекция народных училищ. Согласно ст.20 Положения о начальных народных училищах «Заведывание учебною частью всех начальных народных училищ вверяется директору народных училищ и инспектору сих училищ, как непосредственно ему подчиненным помощникам, которые назначаются в каждой губернии в том числе, какое будет определено министерством народного просвещения, соразмерно с пространством и населённостью оной и с числом имеющихся в ней училищ.». Согласно ст.11, 14 имеют право временно закрыть учебное заведение, если считают, что училище уличено в «беспорядке или во вредном направлении». Согласно ст.18, по представлению инспектора народных училищ, те или иные лица могут быть утверждены в качестве преподавателей.¹⁷

Изначально в губернии был один инспектор, но впоследствии их количество увеличилось до 3 (с 1874 г.).

3) Попечитель учебного округа (университета). Данное должностное лицо осуществляло надзор за деятельностью университетов и ему подведомственных училищ, находящихся в его учебном округе. Главной задачей попечителя являлось осуществление связи между университетом и Министерством народного просвещения России. Как правило, попечители назначались из членов Главного правления училищ.

¹⁶ Главное правление училищ // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.

¹⁷ Положение о начальных народных училищах 1874//Полное собрание законов Российской Империи: Собрание 2 - е. – Санкт - Петербург: В типографии Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830 - 1885. - 31 см. - Типография т. 55 и Общего алфавитного указателя: Государственная типография. Собрание 2 - е: с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г.

Согласно Именному указу от 24 января 1803 г., данному Сенату «Об устройстве училищ» (Предварительные правила народного просвещения), административно РИ делится на 6 учебных округов, во главе которых находится университет¹⁸.

Исходя из положений §17, 26, 27, 61, 66, 70, 135, 153 Университетского устава 1804 г.¹⁹, попечитель принимает отчеты Ректора о Университете и Училищ ежемесячно, передает министру прошения о назначении адъюнктов и деканов, представляет министру кандидатов на звание Экстраординарных Профессоров, заслушивает «общий рапорт обо всех предметах, относящихся к образованию Университета и Училищ его Округа» от Университетского Совета, изучает «полную ведомость», утверждает расписание лекций каждого факультета, заслушивает донесения и представления от Университетского Совета, рассматривает жалобы на Ректора.

Фактически, Университет, как центр учебного округа, как и сам учебный округ, передавались в фактически полное управление попечителя, имеющего универсальные полномочия при осуществлении своей деятельности. Попечитель имел и свою администрацию, в которую входили должностные лица в виде помощников и инспекторов, а также канцелярия.²⁰

Из всего указанного мы видим, что деятельность попечителя обращена на контроль и надзор за работой университета, реализацией образовательных программ, деятельностью органов самоуправления, профессорско–преподавательского состава итд. Роль попечителя, как должностного лица, контролирующего деятельность университета не ослабевала вплоть до 1863 года, именно тогда, с принятием нового

¹⁸ Именной указ от 24 января 1803 г., данный Сенату "Об устройстве училищ"// Извлечение из книги Законодательство императора Ал.І. 1801 - 1811 годы (составитель и автор вступительной статьи В.А. Томашинов). - «Зерцало», 2011 г.

¹⁹ Университетский Устав (5 ноября 1804) [Электронный ресурс]// Официальный сайт Московского Государственного Университета. URL: <http://letopis.msu.ru/documents/327>

²⁰ Шабалина О.Л., Шабалин Г.Ю. Особенности правового регулирования образования в дореволюционной России // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2018. №2 (14). С.78.

университетского Устава, из данного документа исчез раздел «о попечителе»²¹.

Из указанного видно, что система государственного контроля (надзора) в дореволюционной России была достаточно разветвлённой и сложной. Однако, четких санкций за нарушение законодательства в области образования установлено не было, все зависело от воли монарха или попечителя в административно–территориальной единице (один из аспектов циркулярного права). В царское время массив законодательства был представлен, в основном, Университетскими Уставами, где определялись полномочия лица, осуществляющего деятельность по контролю (надзору)– попечителя. Со временем, страна начала делиться на административные округа, стали появляться инспекционные органы– Инспекция народных училищ (в губерниях).

1.2 Развитие системы контроля (надзора) в сфере образования в советский период (1917–1991 гг.).

Новое время и новая власть Советов выдвигали требования о создании эффективной и современной системы контроля (надзора) во всех сферах жизни общества, включая образование.

14 (27) ноября 1917 года был издан Декрет об утверждении в Советской России рабочего контроля. Согласно Декрету, в стране был создан Всероссийский совет рабочего контроля, в его структуре– отраслевые ревизионные комиссии. Как отмечает Д.В. Чернышов, «в январе 1918 г. были созданы Центральная контрольная коллегия, а также Учётно– контрольные коллегии и их представительства – местные контрольные комиссии. Позднее, в июле 1918 г., Центральная контрольная коллегия была преобразована в Наркомат государственного контроля. В марте 1919 г. на VIII съезде РКП(б) было принято решение о реорганизации

²¹Капралова Елена Викторовна, Голованова Вера Федоровна Политико - правовое регулирование высших учебных заведений в дореволюционной России // Вестник ННГУ - 2011 - №4 - 1. С.271.

государственного контроля. В апреле 1919 г. соответствии с этим решением ВЦИК и СНК РСФСР был принят декрет «О государственном контроле»²².

9 ноября 1917 года была создана Государственная комиссия по народному просвещению. Законодатель отмечал, что «Государственная Комиссия по Народному Образованию отнюдь не является центральной властью, управляющей учебными и образовательными учреждениями. Наоборот, всё школьное дело должно быть передано органам местного самоуправления.»²³. Функции контроля и надзора были поделены между двумя органами: Министерством народного просвещения и местным самоуправлением.

Упразднились должности инспекторов, попечителей учебных округов и университетов. Образовательные округа, также, были ликвидированы²⁴. Вместо старых административно–территориальных единиц появлялись территориальные отделы образования: волостные, уездные, губернские и областные.

Теперь, согласно «Декрету Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. О Единой Трудовой Школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» от 16 октября 1918 г, «При Народном Комиссариате Просвещения и Отделах Народного Образования учреждаются должности *инструкторов*. На обязанности инструкторов лежит периодическое посещение школ для поддержания живой связи их с соответствующими Отделам и Народного Образования и в целях оказания помощи преподавателям в их педагогической работе»²⁵. Указанные должностные лица давали

²² Чернышов Д.В. К вопросу о генезисе контрольно - надзорной деятельности и юрисдикции в России (XVIII – XX вв.) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского - 2015. - № 3. С. 222.

²³ Декрет об учреждении Государственной комиссии по просвещению // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942.

²⁴ Народный комиссариат по Просвещению РСФСР. Постановление от 21 января 1918 года «Об упразднении попечителей учебных округов и их помощников, главных и окружных инспекторов, состоящих при них секретарей и помощников секретарей, а равно попечительских советов и канцелярий при учебных округах» // Интернет архив законодательства СССР [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_180.htm (дата обращения: 04.05.2021)

²⁵ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. О Единой Трудовой Школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение) // Собрание узаконений

методические рекомендации по реализации образовательных программ, оказывали методическую помощь учителям.

В советском государственном контроле (надзоре) имела место территориальная управленческая вертикаль, в которой нижестоящая территория отчитывалась перед вышестоящей: «Все отделы и советы народного образования действуют в пределах, устанавливаемых общими законами Республики, согласуют свою деятельность с распоряжениями Государственной комиссии по просвещению и следуют указаниям: волостные – уездных, уездные – губернских по народному образованию отделов, губернские – областных отделов.»²⁶ Однако, низшие отделы (волостные) были обязаны сами контролировать и выполнять реализацию образовательных программ на своей территории и отчитываться о своей работе перед вышестоящим подразделением:

«14. Волостной отдел народного образования ведает осуществление в волости всеобщей грамотности, организует общественно–трудовое воспитание, распространяет образование среди всего населения волости, содействует развитию инициативы и самостоятельности населения в деле народного просвещения.» ;

«15. Для осуществления указанных в ст. 14 целей отдел народного образования: а) принимает все меры к проведению в жизнь положений, установленных Государственной комиссией по просвещению, в частности 8 общей программы образования, б) заведует школами и культурно–просветительными учреждениями на основании соответственных распоряжений Государственной комиссии и непосредственных указаний уездного отдела народного образования, в) составляет сметы и представляет их на утверждение уездного отдела народного образования, если требуются

и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942. С. 1026 - 1030.

²⁶ Декрет СНК об организации дела народного образования в Российской республике (Положение). 26.6.1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942. С. 621 - 625.

затраты из общеуездных средств, г) представляет в уездный отдел народного образования в установленные сроки, но не реже двух раз в год, отчет о своей деятельности и состоянии народного просвещения в волости, д) составляет и ведет списки детей дошкольного и школьного возраста и наблюдает за посещаемостью школ, е) составляет и ведет списки кандидатов на должность учителя и заведующего учреждениями дошкольного возраста, организует совместно с советом народного образования выборы учащихся населением, ж) созывает и открывает в установленные сроки волостной совет народного образования, з) представляет совету народного образования подробные доклады о своей деятельности, ознакомляет совет народного образования с подлежащими законодательными и правительственными актами.»²⁷

С 1921 года в стране начинает создаваться институт советской *инспекции*. Нарком народного просвещения формирует Организационно–инспекторский отдел, в компетенцию которого входит управления работой инспекторов. В 1923 создано «Положение об инспекции народного просвещения Наркомпроса», которое закрепляло обязанности инспекторов: «В обязанности инспекции входит:

— Наблюдение за правильностью административно–организационной работы органов и учреждений по народному просвещению.

— Наблюдение за выполнением декретов, постановлений и распоряжений по народному просвещению, исходящих от ВЦИК и СНК, а также от Народного комиссариата просвещения и его местных органов.

— Ревизия органов и учреждений по народному просвещению в случаях, требующих срочного ее производства...

²⁷ Декрет СНК об организации дела народного образования в Российской республике (Положение). 26.6.1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942. С. 621 - 625.

— Методическое инструктирование учреждений по народному просвещению и наблюдение за постановкой методической работы местных органов НКП.»²⁸

Таким образом, можно усмотреть аналогию с современными способами проведения контрольных (надзорных) мероприятий: в обоих случаях инспекторы анализируют качество исполнения законодательства об образовании, проводят проверки (ревизии), также используют методы профилактики нарушений обязательных требований (методическое инструктирование в СССР и современные методы в виде консультаций, информирования и профилактических визитов).

В 1928 г. Постановлением ВЦИК и Совнаркома РСФСР утверждается «Положение о губернских отделах народного образования». В Положении отмечалось: «В целях осуществления лежащих на них задач губернские отделы народного образования имеют право... производить инспекторские обследования подведомственных органов и учреждений в губернии и осуществлять контроль за своевременным и точным исполнением этими органами и учреждениями действующих постановлений и распоряжений по народному образованию»²⁹. Положения данного документа дают нам возможность однозначно трактовать деятельность инспекторов как контрольную (надзорную). Таким образом, появился систематически функционирующий орган контрольной (надзорной) деятельности, имеющий своё специальное законодательство, работающий как особое подразделение в составе высшего органа исполнительной власти (наркомата в данном случае).

В военное время работа по совершенствованию системы государственного контроля и надзора в сфере образования была

²⁸ Положение об инспекции народного просвещения от 20 ноября 1923 года// Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. №1 (22)

²⁹ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 16.07.1928 «Об утверждении Положения о губернских отделах народного образования»//Портал «Правовая Россия» [Электронный ресурс]. URL: <http://lawru.iNfo/dok/1928/07/16/№1200857.htm> (дата обращения 20.05.2021)

приостановлена. Новых нормативно–правовых актов не издавалось, изменения коснулись лишь учёта количества учеников в школах и их посещаемости.

К вопросу о совершенствовании методов контроля и надзора в области образования всерьёз вернулись в 1950–х годах. Было создано всероссийское совещание инспекторов. Главной целью данного совещания была выработка методически верных решений, которые должны будут повысить качество работы инспекторов. Также, на совещании обсуждали вопросы методического обеспечения инспекционной работы в школах, улучшения качества руководства ОУ, повышение эффективности учебно–воспитательной работы³⁰.

Согласно итогам совещания, были сформированы методические рекомендации для инспекторов, проверяющих ОУ на соответствие обязательным требованиям. Был составлен доклад «О задачах инспектирования школ в свете решений XIX съезда коммунистической партии Советского Союза».

В период правления Н.С. Хрущева была создана система органов общественного контроля. В 1963 году было принято «Положение об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, министерства просвещения АССР и Министерства просвещения РСФСР», а в 1965 году ВС СССР преобразовал органы партийно–государственного контроля в органы народного контроля, наделив их правами «проводить проверки, рейды, смотры на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях; принимать участие в проверках и ревизиях их производственной и финансово–хозяйственной деятельности, осуществляемых вышестоящими

³⁰ Грачев В.А. Становление и развитие инспектирования в системе образования советской России (1917 - 1991 гг.): дис. ... канд. педагогических наук. / Владимир Алексеевич Грачев. –Москва, 2002. - 217 с.

органами; знакомиться с документами и материалами, характеризующими состояние дел на проверяемых объектах»³¹ и так далее.

В 1978 году требования к инспекторам в сфере образования обновляют и более четко обозначают их права и обязанности. Теперь инспектор «Контролирует соблюдение органами народного образования, школами и другими учреждениями просвещения Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании, Закона о народном образовании союзной республики. Осуществляет проверку выполнения школами Устава средней общеобразовательной школы, учебных планов, программ и других нормативных документов, определяющих содержание образования, организацию и методы учебно–воспитательного процесса. Осуществляет контроль за качеством знаний учащихся, их воспитанием в духе коммунистической морали и нравственности. Проверяет выполнение основных показателей по развитию народного образования, предусмотренных народнохозяйственным планом; обеспеченность органов народного образования и подчиненных им учреждений необходимыми кадрами, подбор и расстановку их; точное соблюдение трудового законодательства и установленного порядка в вопросах назначения, перевода, освобождения от работы, о льготах и преимуществах для работников народного образования всех категорий, состояние работы по повышению квалификации учителей, воспитателей, руководителей школ и других педагогических работников. Обеспечивает контроль за осуществлением всеобщего обязательного восьмилетнего обучения детей и подростков, всеобщего обязательного среднего образования молодежи. Участвует в изучении и внедрении передового педагогического опыта, достижений педагогической науки в практику работы школ и органов народного образования. Принимает меры по

³¹ Гриб В.В. Историко - правовые этапы развития общественного контроля в дореволюционной России и СССР // История государства и права. 2015. № 20. С. 6.

совершенствованию внутришкольного руководства и контроля, правильному ведению школьной документации»³².

В 70–80 годах институт контроля (надзора) в сфере образования не претерпел никаких изменений и модификаций. После начала перестройки образовательные учреждения получают право на самоконтроль деятельности (т.н. самообследование, существующее и в наши дни).

Таким образом, можно сделать вывод о том в СССР имелась разветвленная система инспекторов, осуществляющих свою работу в учреждениях разного уровня, были точно определены их полномочия, квалификационные требования. В СССР стране отсутствовал институт аккредитации и лицензирования образовательной деятельности. Соответственно, наказанию подвергалось не ОУ, а конкретный человек, допустивший нарушение. В СССР появлялись народнохозяйственные планы, в них были указаны основные показатели в сфере образования, которых необходимо было достичь. Таким образом, орган государственного контроля (надзора) проверял ОУ на предмет соответствия фактических показателей плановым. Указанные органы, помимо контрольной (надзорной) функции осуществляли методическое сопровождение образовательных учреждений (составляли методические рекомендации, участвовали в улучшении методов учебно–воспитательной работы и так далее).

³² Министерство Просвещения СССР. Приказ от 20 февраля 1978 г. №24 Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения. // Интернет архив законодательства СССР [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9569.htm (дата обращения: 06.06.2021)

1.3 Современные тенденции развития государственного контроля (надзора) в области образования (1991 – 2025 гг.)

В первом законе РФ «Об образовании» 1992³³ года, реализация государственного контроля (надзора) в сфере образования оформлена следующим образом:

Деятельность состоит из 2 компонентов: *федеральный государственный надзор в области образования* и *федеральный государственный контроль качества образования*.

— Федеральный государственный надзор законодатель видит в деятельности федерального органа исполнительной власти, пресекающего, предупреждающего и выявляющего правонарушения, совершаемые хозяйствующими субъектами (должностными лицами) в сфере образования.

Реализуется данный компонент путём проведения проверок, реализации мер по пресечению и (или) устранению нарушения обязательных требований, а также путём систематического наблюдения за исполнением обязательных требований.

— Федеральный государственный контроль качества образования состоит в контроле качества подготовки выпускников (обучающихся) образовательной организации, оценки содержания подготовки на предмет соответствия обязательным требованиям в сфере образования.

— В случае выявления в ходе проверок нарушений требований законодательства в области образования, набор возможных санкций для ОУ выглядит так: приостановка действия лицензии (аккредитации); выдача обязательного для исполнения предписания об устранении правонарушения (срок устранения до 6 мес.); возбуждение дела об административном правонарушении, согласно нормам КоАП; аннулирование лицензии по решению суда.

³³ Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266 - 1 «Об образовании»// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

Также, в структуре Минобразования присутствовал отдел инспектирования, занимавшийся реализацией указанных выше положений о контроле и надзоре, составлений методических рекомендаций, писем с разъяснением положений законодательства о контрольно–инспекционной деятельности итп.

В 2005 году было конкретизировано разграничение контрольных полномочий между РФ и субъектами РФ по объектам контроля. Согласно изменениям, к компетенции субъектов РФ, помимо прочего, были отнесены:

— Аттестация и госаккредитация образовательных учреждений (за исключением ОУ, аттестация и госаккредитация которых находятся в компетенции РФ).

— Надзор (контроль) в сфере образования и исполнение государственных образовательных стандартов за образовательными учреждениями независимо от форм собственности, а также за деятельностью муниципальных органов управления образованием.

Совершенствование методов и нормативно–правовой базы контрольно–надзорной деятельности в сфере образования привело к появлению органа специальной компетенции, «осуществляющему функции по нормативно–правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, по контролю и надзору в сфере образования и науки, по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, по предоставлению государственных услуг в сфере образования»³⁴. Этот орган наименован как «Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)».

Согласно плану мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2008 годах были актуализированы цели и задачи

³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.2018. №32. Ст. 5344.

административной реформы относительно функций по контролю (надзору) в различных отраслях экономики и общественной жизни, также была отмечена необходимость оптимизации и разграничения функций контроля (надзора)³⁵.

Во исполнение вышеуказанного, был принят ряд федеральных законов³⁶. Данная совокупность нормативно–правовых актов значительно изменила модель и основные принципы реализации деятельности по контролю (надзору). Контроль и надзор перешли в компетенцию РФ, но некоторая часть указанных полномочий была передана субъектам Федерации (вместе с определённым объемом субвенций). С 2009 года, на региональном уровне осуществлялись:

— Лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений.

— Проводился надзор (контроль) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, надзор за которыми отнесен к полномочиям федеральных органов государственной

³⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789 // Собрание законодательства РФ. 2005. №46. Ст.4720.

³⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258 - ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"//Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2007 г. № 1 (часть I) ст. 21; Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 17 - ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в части проведения единого государственного экзамена"// Собрание законодательства Российской Федерации от 12 февраля 2007 г. № 7 ст. 838; Федеральный закон от 20.04.2007 №56 - ФЗ «О внесении изменений и дополнений 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 в связи с совершенствованием разграничения полномочий»// "Российская газета", № 87, 25.04.2007

власти), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

— Принимались меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования.

— Проверялось качество подготовки обучающихся и выпускников в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, контроль качества которых отнесен к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Указанные полномочия были реализованы субъектами за счёт учреждения органов исполнительной власти специальной компетенции, или за счет выделения структурных подразделений в уже учреждённых органах.

С принятием Федерального закона от 08.11.2010 №293–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно–надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» были расширены полномочия органов исполнительной власти субъектов Федерации в части надзора за соблюдением законодательства в сфере образования. Также, была установлена обязанность образовательного учреждения обеспечить функционирование внутренней системы мониторинга качества, результаты мониторинга обязательно должны были публиковаться на сайте ОУ в информационно–телекоммуникационной системе «Интернет» (ОУ обязательно должно было иметь сайт в сети).

Федеральный закон от 08.11.2010 №293–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

совершенствованием контрольно–надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» делегировал субъектам Федерации полномочие по государственному контролю (надзору) в области образования, включая федеральный государственный надзор в области образования и федеральный государственный контроль качества образования. Таким образом, государственный контроль качества образования перестал существовать как отдельное полномочие РФ, переданное субъектам Федерации.

С принятием в 2012 г. нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», отменившего ранее действовавшие нормативно–правовые акты, в том числе Закон Российской Федерации от 10.07.1992 №3266–1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22.08.1996 №125–ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» началась новейшая история государственного контроля (надзора) в области образования.

Статьей 93 указанного ФЗ регулируется порядок реализации 3 компонентов государственного контроля (надзора): федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования.

Также, законом определены основания для проведения проверок ОУ, порядок выдачи предписаний об устранении нарушений учреждениям.

Определенный вектор развития государственного контроля (надзора) в области образования задали программные документы, такие как:

А) Госпрограмма «Развитие образования» (2013–2025 гг.)³⁷, подпрограмма «Совершенствование управления системой образования». Согласно дорожной карте реализации подпрограммы (Приложение № 1 к государственной программе Российской Федерации "Развитие образования"), при проведении мероприятия "Реализация механизмов оценки и обеспечения качества образования в соответствии с государственными образовательными стандартами" ожидаемым результатом реализации стало «совершенствование процедур контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и науки и предоставления государственных услуг...».

Б) Мероприятия реформы контрольно–надзорной деятельности, т.н. «Регуляторной гильотины». В рамках работы по сокращению количества нормативно–правовых актов (далее–НПА), содержащих обязательные требования была создана рабочая группа «Образование». Рабочая группа участвует в согласовании новой нормативной структуры в сфере образования. В течение работы группы было отменено 40 НПА, содержащих обязательные требования к участникам образовательных отношений, тем самым была реализована цель по снижению административной нагрузки на образовательные учреждения.

Дальнейшее развитие контрольной (надзорной) деятельности в РФ направлено на повышение результативности и эффективности проверок. Данный результат достигается через введение риск–ориентированного подхода и проведение профилактических мероприятий³⁸.

Развиваются механизмы досудебного решения споров, применение которых должно решить такие задачи, как:

³⁷ Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. №1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // Собрание законодательства РФ. 2018. №1. Ст. 375.

³⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559 - р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно - надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы»// Собрание законодательства РФ. 2016. №15. Ст. 2118.

— Сжатый по срокам процесс разрешения по существу споров, связанных с обжалованием заявителями решений, действий (бездействия) контрольно–надзорных органов и (или) их должностных лиц;

— Своевременное восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов подконтрольных субъектов или иных заинтересованных лиц в случае признания обжалуемых решений, действий (бездействия) контрольно–надзорных органов и (или) их должностных лиц незаконными;

— Формирования базы для проведения мероприятий по информированию субъектов контроля о типовых спорах, возникающих в ходе мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора), совершенствования методов проведения работы по разъяснению относительно процессуальной стороны контроля, применения профилактических мер;

— Системный анализ качества деятельности контрольно–надзорных органов и их должностных лиц.³⁹

Применяя досудебный порядок разрешения споров, стороны разгружают суды от гражданских и арбитражных дел, оперативно и быстро, на основе разумных компромиссов решают спор и устраняют нарушения (в некоторых случаях судебные разбирательства могут длиться годами), экономят финансовые средства (ввиду отсутствия необходимости оплаты судебных издержек итп).

Из всего указанного видно, что с 1991 по 2012 годы проходило становление органов государственного контроля (надзора) в сфере образования, совершенствовалось законодательство, создавались нормативно–правовые и методические основы работы надзорных ведомств.

³⁹ Пункт 5.8.1 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 № 61(11) // СПС КонсультантПлюс (официально опубликован не был)

С 2012 года и по наше время планомерно ведётся работа по совершенствованию существующей системы государственного контроля (надзора) в сфере образования. Необходимо отметить, что последовательно идёт работа по сокращению административной нагрузки на образовательные организации, проверки становятся более точечными и эффективными. Принцип прозрачности – тренд современной системы контроля (надзора). Об этом свидетельствует публикация результатов проверок в сети «интернет», сокращение числа НПА, содержащих обязательные требования, широкое разъяснение и модернизация законодательства о контроле (надзоре). Либерализация системы контроля (надзора) проявляется в широком использовании механизмов досудебного разрешения споров, создании прозрачной совокупности НПА, содержащих обязательные требования, привлечением общественности к решению проблем в контрольной (надзорной) деятельности (рабочая группа проекта «Образование» в структуре реформы контрольно–надзорной деятельности), общим курсом на сокращение количества контрольно–надзорных мероприятий. Система государственного контроля становится более «гибкой» (проверки становятся более адресными, за счет введения риск–ориентированного подхода), законодательно обозначен превентивный характер проверок (за счёт широкого применения досудебного порядка решения споров, проведения профилактических мероприятий).

Глава II. Организационно–правовые основы осуществления государственного контроля (надзора) в области образования.

2.1. Понятие, цели, роль и значение государственного контроля (надзора) в области образования

Роль и значение государственного контроля (надзора) в сфере образования освещали множество ученых. Например, диссертация⁴⁰ Б.М.Фролова «Государственный контроль и надзор в сфере образования в РФ: федеральный и региональные аспекты» указывает на дуальность взглядов на разграничение терминов «контроль» и «надзор». По мнению Бориса Максимовича, в первом случае контроль и надзор соотносятся как целое и его часть (надзор–суженный контроль). Можем свести это к тому, что контроль–проверка выполнения задач, решений и планов, а надзор–специализированное наблюдение и проверка строго определенных правил. Во втором случае термины необходимо рассматривать как различные, самостоятельные категории.

Алексей Владимирович Мартынов в своей монографии «Административный надзор в России: теоретические основы построения»⁴¹ рассматривает термины как с точки зрения советского, так и современного отечественного права. С точки зрения советского права, надзор–это форма активного наблюдения, не связанная с вмешательством в деятельность поднадзорного объекта, а в случае такого вмешательства надзор превращается в контроль. А с точки зрения современного административного права, надзор–многофункциональное правовое явление с очень пространными терминологическими границами.

⁴⁰ Фролов Б.М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в РФ: федеральный и региональные аспекты: дисс.канд.юр.наук. - Воронеж, 2017. - Режим доступа: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_009480285?page=57&rotate=0&theme=white

⁴¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России. Теоретические основы построения : монография / Мартынов А.В.. — Москва : ЮНИТИ - ДАНА, 2017. — 183 с. — ISBN 978 - 5 - 238 - 01783 - 9. — Текст : электронный // IPR SMART : [сайт]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/81736.html> (дата обращения: 30.04.2022). — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Некоторые исследователи (М.С.Студеникина⁴², Е.А.Кочергин) предлагают разграничить понятия следуя принципу: контроль—есть функция управления, осуществляющаяся наравне с планированием, организацией, координацией итп. Надзор, в свою очередь, прерогатива исключительно государственных органов, осуществляется извне.

По мнению В.Г.Даева, М.Н.Маршунова⁴³, надзор всегда осуществляется извне, посторонним органом, не связанным с поднадзорным лицом. Контроль же может осуществляться менеджментом организации, учредителем, самой организацией.

Вносит ясность в разграничение терминов работа В.М.Манохина⁴⁴. Он утверждает, что при реализации такой функции, как контроль, проверяется **целесообразность** деятельности и управленческих решений, а в случае осуществления надзора—только законность.

Придерживаются такой же точки зрения и Д.Н.Бахрах, Б.В.Россинский и Ю.Н.Старилов. В своём учебном пособии коллектив авторов утверждает: «...в зависимости от объема контроля, различают собственно контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности.»⁴⁵.

Исходя из указанных дефиниций, мы можем прийти к мнению, что:

— *Контроль*— вид управленческой деятельности, осуществляемый учредителем, руководителем, другим уполномоченным лицом (органом), входящим в структуру организации, осуществляемый с целью оценки законности, эффективности и целесообразности деятельности организации.

⁴² Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. - М., 1974. С.9 - 18.

⁴³ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. - Л., 1990. С.42 - 43.

⁴⁴ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. - Саратов 2003. С.242.

⁴⁵ Д.Н.Бахрах, Б.В.Россинский, Ю.Н.Старилов. Административное право. Учебник для вузов. - М., 2005. С. 744.

— *Надзор*– вид правоохранительной деятельности уполномоченного государственного органа, направленный исключительно на оценку соблюдения законности в деятельности проверяемого лица.

Обратимся к терминологии, используемой в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294–ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"⁴⁶. В частности, ст.2 настоящего закона определяет признаки государственного контроля (надзора) следующим образом:

— Деятельность федеральных и региональных уполномоченных органов исполнительной власти.

— Осуществляется в отношении юридических лиц (их представителей, руководителей) и индивидуальных предпринимателей.

— Целью деятельности является предупреждение, выявление и пресечение нарушений.

— Формами проведения мероприятий являются непосредственно проверки, мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с субъектами контроля (надзора), систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование исполнений обязательных требований.

Относительно контроля и надзора конкретно в сфере образования, ст.93 Федерального закона от 29.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴⁷ утверждает следующие положения:

Первый из 3 компонентов, Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования представляет из себя:

⁴⁶ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 - ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изменениями и дополнениями)// Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

⁴⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

— Деятельность федеральных и региональных (осуществляющих переданные полномочия) уполномоченных органов исполнительной власти.

— Предметом проверки выступают: соблюдения обязательных требований, соблюдение требований по обеспечению мер доступности для инвалидов инфраструктурных объектов, исполнение решений по результату контрольных (надзорных мероприятий).

Осуществляется с применением риск-ориентированного подхода (в соответствии с Положением, утв. Правительством РФ), возможно привлечение экспертов. Подробнее процессуальные основы осуществления данного компонента мы рассмотрим далее.

Также, законом предусмотрен второй компонент – государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере образования. Представляет из себя:

— Деятельность федерального уполномоченного органа исполнительной власти.

— Исходя из ссылочной диспозиции п.8 ст.93, деятельность осуществляется согласно положениям Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Третий компонент, Государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования, представляет из себя:

— Деятельность уполномоченного органа субъекта РФ.

— Осуществляется по принципам, указанным в ФЗ от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Необходимо отметить, что лицензионный контроль в сфере образования осуществляется по нормам, установленным Федеральным законом № 294-ФЗ

с особенностями, содержащимися в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99–ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Таким образом, непосредственно в понятие государственного контроля (надзора) в сфере образования мы его включить не можем, т.к. его реализация регулируется другими нормативно–правовыми актами. Однако, ст.91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273–ФЗ устанавливает некоторые особенности лицензирования деятельности образовательной организации.

Обобщив указанное выше, можно сказать, что предметом государственного контроля (надзора) в области образования является деятельность образовательных организаций по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ, а *целью является обеспечение эффективной реализации государственной политики РФ в области образования, приведение образовательной деятельности в соответствие стандартам РФ, обеспечение её качества и эффективности.*

Обратимся отдельно к положениям Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294–ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴⁸.

— Ст. 4 указанного закона определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор).

— Обратим внимание на ст.8.1, определяющую порядок применения риск–ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора). Согласно п.2 ст.8.1 «Риск–ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности)

⁴⁸ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 - ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»// Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.». Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности утверждены постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806⁴⁹, данным постановлением утвержден и «Перечень видов федерального государственного контроля (надзора) в отношении которых применяется риск–ориентированный подход».

Вышеуказанным постановлением утверждена дифференциация на категории риска (чрезвычайно высокий–высокий–значительный–средний–умеренный–низкий), соответственно категориям установлены классы в виде числовых значений от 1 до 6 (1–чрезв. высокий...6–низкий). Соответственно категориям установлены особенности проведения плановых проверок (федерального и регионального контроля), самым высоким значением риска соответствует самая высокая частота проверок (устанавливается Положением о виде федерального государственного контроля (надзора) или Положением о лицензировании конкретного вида деятельности), для 6 класса риска плановых проверок не проводится.

— ст.17 устанавливаются меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки. Особо отметим содержание п.3 указанной статьи: «Меры, принимаемые по результатам проведения проверок качества образования,

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск - ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»».

— ст. 21–25 отражают права юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, механизмы их защиты.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248–ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁵⁰ закрепляет систему и порядок проведения контрольных (надзорных) мероприятий, устанавливает гарантии прав контролируемых лиц, а также вводит новые институты и инструменты, направленные на снижение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты. В частности:

— В ст.7–14, Закон установил новые принципы государственного контроля (надзора): законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом, соблюдение охраняемой законом тайны, открытость и доступность информации об организации и осуществлении контроля, оперативность при осуществлении госконтроля.

— ст.18 введен Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля

— ст.19 введена такая информационная система, как Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Согласно положению п.4 указанной статьи, проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о

⁵⁰ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248 - ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5007

которых на момент начала их проведения в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий отсутствует, не допускается.

— ст.22–25 установлен порядок оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба). Благодаря применению данных положений, риск–ориентированный подход будет более широко применяться в системе госконтроля.

— В ст. 39–43 установлен порядок досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц. Жалоба может быть подана в электронном виде, сроки рассмотрения и реагирования сокращаются.

— Расширен перечень профилактических мероприятий. Так, ст. 48,50, 52, 53 вводятся новые виды мероприятий, как стимулирование добросовестности, консультирование, профилактический визит, проверочные листы, соответственно.

— Введен принцип приоритета профилактики. В целях реализации данного принципа, законодатель установил совокупность профилактических мероприятий: информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование и, наконец, профилактический визит.

— Согласно положениям п.5 ст.73, выездная внеплановая проверка проводится по согласованию с органами прокуратуры.

Отдельно отметим новый нормативно–правовой акт, регламентирующий проведение мероприятий по контролю (надзору) в сфере образования– это Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования»⁵¹.

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. N 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27 (часть II) ст. 5385

— ст.4,5 Положения определяют объектов государственного контроля (образовательная деятельность образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей), порядок учета объектов.

— ст.6,7 и приложение №1 определяют порядок применения риск-ориентированного подхода при осуществлении мероприятий по контролю (надзору).

— Положение ст.11 запрещает проведения контрольного (надзорного) мероприятия лицом, проводившим в отношении данной организации профилактическое мероприятие, если со дня окончания таковых не прошел 1 год.

— ст.13–25 определяют перечень профилактических мероприятий, процессуальные основы их проведения.

— Отметим некоторую инновационность Положения: выездная проверка может проводиться дистанционно, посредством аудио- и видеосвязи (ст.37).

— ст.26–62 определяют права и обязанности участников контрольных (надзорных мероприятий). Также, устанавливают дифференциацию типа: контрольные (надзорные) **мероприятия** (ст.26) и допустимые контрольные (надзорные) **действия** (*при осуществлении мероприятий*) (ст.30, 39). Таким образом, установлено 3 вида контрольных (надзорных) мероприятий: а) документарная проверка; б) выездная проверка; в) наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности).

— ст.30 определен исчерпывающий перечень действий при осуществлении документарной проверки: инспектор может истребовать документы, получить письменные объяснения, инициировать (провести) экспертизу (ст.27,33).

— ст.39 приводится перечень аналогичного назначения для выездной проверки. Однако, он более широкий и включает в себя осмотр, опрос, истребования документов, получение письменных объяснений и экспертизу.

В ходе некоторых действий (напр., осмотра и опроса) инспектор ведёт протокол (ст.40, 41 соответственно). Также, инспектор имеет право использовать фото-, аудио- и видеозапись (ст.48, 48 и др.).

— Относительно п. «в» ст.26 исчерпывающего списка действий Положением не предусмотрено. Ст.62 указывает источники информации, из которых контрольных (надзорный) орган проводит сбор и анализ данных о подконтрольных лицах.

— ст.64, 65 регулируют периодичность контрольных (надзорных) мероприятий относительно категорий риска.

— ст.69, 70 регулируют порядок урегулирования конфликтов между проверяемыми и проверяющими.

— Приложение №1 установило категории риска (низкий–средний–высокий) и критерии отнесения к категориям риска.

— При определении категории риска рассматриваются следующие параметры: наличие признанного обоснованным заявления (жалобы, заявления) о фактах нарушения контролируемым лицом обязательных требований (за год, предшествующий дате принятия решения о отнесении к категории риска); наличие постановлений о назначении административного наказания в адрес контролируемого лица за совершения правонарушений, предусмотренных статьей 5.57, статьей 9.13, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4 1, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.20 и 19.30, статьей 19.30 КоАП.

— Наличие одного критерия означает отнесения контролируемого лица к средней категории риска, совокупность 2 критериев относит проверяемое лицо к высокой категории риска. При отсутствии указанных нарушений (жалоб, заявлений), присваивается низкая категория риска.

— Приложение 2 устанавливает целевые значения показателей государственного контроля (надзора). Доля образовательных организаций, к которым применялись такие меры, как лишение аккредитации и

аннулирование действий лицензии, должна снижаться со значений «не более 0.15» в 2022 году, до «не более 0.07» в 2026.

Из всего видно, что законодатель совершенствует механизмы государственного контроля (надзора). Новые нормативно–правовые акты более четко описывают процессуальную составляющую деятельности по государственному контролю (надзору), оглашают его основные принципы, обозначают права проверяемого лица. Вводится риск–ориентированный подход, снижающий нагрузку на проверяемые субъекты, вводится обязательный Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Из всего указанного виден тренд на снижение административной нагрузки в адрес проверяемых ИП, юридических лиц.

2.2. Система органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 273–ФЗ говорит нам о том, что государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Федеральный орган исполнительной власти, на который возложены функции по государственному контролю (надзору) в сфере образования– Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, или Рособрнадзор. В структуре Рособрнадзора есть несколько находящихся в ведении организаций:

— ФИПИ–ФГБНУ «Федеральный институт педагогических измерений» создан в целях содействия Рособрнадзору в осуществлении его полномочий, обеспечивает научно–методическое сопровождения мероприятий по контролю качества усвоения образовательных программ учащимися и выпускниками ОУ (разработка КИМ), информирование, ведение информационных ресурсов.

— ФГБУ «ФЦТ» создан в целях содействия Рособrnадзору в осуществлении его полномочий, в том числе по организации проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, формированию и ведению информационных ресурсов.

— Главэкспертцентр— обеспечивает информационно-техническое сопровождение деятельности по признанию в РФ образования (квалификации), ученых степеней, званий, полученных за пределами РФ⁵².

— Росаккредагентство— федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования». Выполняет организационно-техническое и информационно-аналитическое сопровождение аккредитационных процедур образовательных организаций при реализации полномочий Рособrnадзора.

— ФИОКО— «Федеральный институт оценки качества образования». Основными целями деятельности ФГБУ «ФИОКО» являются: информационное и аналитическое сопровождение деятельности Рособrnадзора; содействие Рособrnадзору в осуществлении его полномочий, в том числе в ведении информационных ресурсов.

— ЦИТиС— реализация задач организационного, организационно-технического обеспечения в сфере образования и науки в рамках полномочий Рособrnадзора.

Рособrnадзор осуществляет свои полномочия самостоятельно (согласно Административному регламенту⁵³ и соотв. Положению), и в сотрудничестве с органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по контролю (надзору) в области образования (например, «Отдел

⁵² Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2014 № 272-р// Собрание законодательства РФ. 2014. №10. Ст.1069.

⁵³ Приказ Рособrnадзора от 24.12.2020 г. № 1280 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по предоставлению государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»// «Официальный интернет - портал правовой информации» [Электронный ресурс] URL: www.fgosvo.ru/uploadfiles/№ро/Pr - RO№_1280_24122020.pdf16 (дата обращения 16.11.2020)

лицензирования, аккредитации, контроля и надзора в сфере образования» в структуре Министерства образования и науки Челябинской области).

Рособрнадзор может взаимодействовать с целым набором других госорганов: органами здравоохранения, санитарно–эпидемиологического контроля, прокуратурой, МЧС, а также с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями⁵⁴.

Отметим, что территориальных управлений в субъектах РФ служба не имеет.

Таким образом, деятельность Рособрнадзора связана с осуществлением полномочий в связи с подведомственными организациями, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

2.3. Проблемы и рекомендации по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) в области образования.

При реализации полномочий по контролю (надзору) в сфере образования орган исполнительной власти, согласно п.6, п.9 ст.93 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", прибегает к выдаче предписания об устранении нарушений и приостановке действия государственной аккредитации образовательной программы. В этой связи возникает безусловное право обучающегося (в соответствии с ч.9 ст.34 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ "Об образовании в Российской Федерации") на перевод в иные организации, имеющие госаккредитацию для обучения на тех же условиях. И даже в случае решения в пользу образовательной организации в арбитражном деле об обжаловании решения органа государственного

⁵⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2018. №32. Ст. 5344.

контроля (надзора) о приостановке действия лицензии, такой перевод не аннулируется, что влечёт за собой неизбежное сокращение контингента. Данный факт, помимо прямых финансовых потерь, влечет за собой ухудшение показателей организации в целом, так как объем контингента применяется при расчете показателей эффективности организации (как в качестве самостоятельной единицы, так и при расчете иных индикаторов). Решение видим в необходимости компенсации некоторых потерь образовательной организации (если это возможно) в случае решения Арбитражного суда о неправомерности решения органа контроля (надзора).

Отметим, что при приостановке действия аккредитации организация несет сильные репутационные потери – лояльность текущих студентов и их родителей снижается, а также пропадает желание связываться с такой организацией и у абитуриентов. В случае вынесения незаконного решения органа государственного контроля (надзора) о приостановке аккредитации, возместить такие потери (как в виде реального ущерба, так и в виде упущенной выгоды) практически невозможно.

Можно заметить интересную особенность: в каждом ведомстве (МЧС, Рособрнадзоре итд.) имеются свои стандарты оформления документации. Таким образом, адрес юридического лица можно указать по-разному, например: «ул... д.1» или «ул... дом 1», что, по мнению проверяющих, является несоответствием лицензии (неверно указан фактический адрес учебного заведения). Решение этой проблемы видим в унификации требований к правоустанавливающим документам юридического лица.

Также, обратим внимание на некоторую специфику деятельности экспертов Рособрнадзора. Например, при проверке ГОУ ВО Московской области «Государственный гуманитарно–технологический университет»⁵⁵ было выявлено нарушение подпункта «д» пункта 6 Положения о

⁵⁵ Предписание органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования от 17.03.2017 № 07 - 55 - 22/13 - Л/З. // Официальный сайт ГОУ ВО МО «ГГТУ» [Электронный ресурс]. URL: https://ggtu.ru/doc_word/svedeniya/predpisaniya/Predpisaniya_17.03.2017.pdf

лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013г. № 966, а именно: по образовательной программе направления подготовки 37.03.01 Психология, при реализации образовательной программы доля работников (в приведенных к целочисленным значениям ставок) из числа руководителей и работников организаций, деятельность которых связана с направленностью (профилем) реализуемой программы бакалавриата (имеющих стаж работы в данной профессиональной области не менее 3 лет) в общем числе работников составляет 9,4% при нормативе не менее 10%. Данный факт инспектор трактовал как «нарушение требований законодательства об образовании»⁵⁶, а именно– Положения о лицензировании образовательной деятельности. Такое нарушение влечет за собой лишь выдачу предписания об устранении выявленного нарушения. Однако, обратим внимание на то, что требования к наличию в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, устанавливаются ФГОС⁵⁷. Таким образом, данный факт нужно трактовать как «несоответствие содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам»⁵⁸. Выявление подобного нарушения влечёт за собой не только выдачу предписания об устранении выявленного правонарушения, но и приостановку действия государственной аккредитации. Как в случае указанного ОУ, так и в

⁵⁶ П.6 ст.93 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I) ст. 7598.

⁵⁷ П.п «д» п.6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013г. № 966 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5764.

⁵⁸ П.9 ст.93 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

ряде других случаев, данная практика стала периодическим явлением— одно нарушение трактуется вариативно, ответственность за одно и то же нарушение, соответственно, разная. В чём причина подобных упущений нам неизвестно. Решение видим в применении прецедентов в некоторых случаях осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Например, ведение единого реестра нарушений, на прецеденты из которого эксперт, при определении характера нарушения, будет обязан сослаться.

На применение риск–ориентированного подхода имеются особые взгляды у органов исполнительной власти субъектов Федерации. Управление образования и науки Тамбовской области выработало ряд критериев по отнесению ОУ к категориям риска:

— Наличие или отсутствие обращений граждан по вопросам нарушения законодательства об образовании;

— Наличие или отсутствие сведений о нарушении законодательства об образовании, поступивших от других контрольно–надзорных органов, из прокуратуры и др.;

— Динамика образовательных достижений обучающихся, в том числе с учетом результатов региональных мониторингов, исследований качества образования, единого государственного экзамена (ЕГЭ), основного государственного экзамена (ОГЭ) и др.;

— Наличие или отсутствие нарушений при проведении предыдущих проверок, лицензирования, государственной аккредитации;

— Инновационная активность образовательных организаций;

— Административные правонарушения, выявленные в ходе проверок.

Таким образом, орган по контролю (надзору) разгружается от обязанности проведения неэффективных проверок (без выявленных нарушений), снижается нагрузка на образовательные организации с высокими показателями, освобождается достаточный админресурс для проведения профилактической работы. Можно сделать вывод о том, что введение риск–ориентированного подхода в контроле (надзоре) в сфере образования повысит

эффективность работы органов, осуществляющих данную деятельность и результативность проверок возрастёт. Предлагаем применить разработки органов власти субъектов РФ в части реализации риск–ориентированного подхода в целях повышения его адресности и эффективности.

В ходе исследовательской работы обнаружено, что предписания инспекторов Рособнадзора и отчеты об устранении выявленных нарушений найти совсем не просто. Образовательные организации, (несмотря на требования пп. 5 п.2 ФЗ 29.12.2012 № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») предписания органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, отчеты об исполнении таких предписаний не публикуют, несмотря на наличие подобного раздела на сайте, на электронном ресурсе proverki.gov.ru данная информация публикуется нерегулярно. Возникает парадоксальная ситуация, когда за исполнением предписания об устранении выявленных нарушений, сразу же, следует новое нарушение (отсутствие публикации предписания, отчета об исполнении предписания). Таким образом, принцип транспарентности в работе органа государственного контроля (надзора) соблюдается плохо. Решение видим во вменении в обязанность ОУ публиковать отчёты об устранении предписаний на сайте в информационно–телекоммуникационной сети «Интернет» (т.к. доступность и развитие информационно–телекоммуникационных технологий находятся на высоком уровне и информация будет доступна максимально широкому кругу лиц). Предлагаем п.3 ст.95 ФЗ от 31.07.2020 № 248–ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дополнить словами *«и на официальном сайте контролируемого лица в информационно–телекоммуникационной сети «Интернет» (если обязанность иметь таковой установлена для проверяемого лица законодательством РФ)»*.

Ст.95 ФЗ от 31.07.2020 № 248–ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дополнить п.3.1 следующего содержания:

«3.1. Решение не может считаться исполненным в случае отсутствия размещения документов об исполнении указанного решения (на момент предоставления данных документов в контрольный (надзорный) орган) на официальном сайте контролируемого лица в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (если обязанность иметь таковой установлена для проверяемого лица законодательством РФ)».

Как видно, законодательство и процессуальные основы контроля (надзора) в сфере образования нуждаются в постоянном совершенствовании. Такая работа должна вестись постоянно и планомерно, ведь несовершенства законодательства становятся явными, зачастую, только в процессе его применения. Выражаем надежду на то, что нормы материального и процессуального права, регламентирующие деятельность органов по контролю (надзору) в области образования будут гармонизированы, что несомненно повысит эффективность работы последних.

Глава III. Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ как материал для изучения на курсах истории России.

3.1 Отражение темы «Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ» в нормативной, методической и учебной литературе.

Результаты нашей работы необходимо применить на практике. Безусловно, можно использовать их при изучении курса отечественной истории.

Для начала, необходимо изучить нормативно–правовую базу, регламентирующую изучение данной темы в школе. Временные рамки нашей темы начинаются с 19 века (Правление Александра I), заканчиваются настоящим временем. Примерная основная образовательная программа основного общего образования рассматривает следующие (связанные с нашей темой) аспекты данного периода:

— Александровская эпоха (государственный либерализм). Реформы государственного управления.

— Николаевское самодержавие: государственный консерватизм. Государственная регламентация общественной жизни: политическая полиция, кодификация законов, попечительство об образовании, формирование профессиональной бюрократии, прогрессивное чиновничество.

— Россия в эпоху реформ. Преобразования Александра II. Становление общественного самоуправления, судебная реформа, развитие правового сознания.

— Культурное пространство Империи во второй половине XIX века. Рост образования и распространение грамотности.

— Общественная жизнь в 1860–1890 гг. Расширение публичной сферы (общественное самоуправление, печать, образование, суд).

Примерная образовательная программа среднего общего образования, в свою очередь, предлагает следующие (связанные с нашей темой) аспекты данного периода:

— Идеология и культура периода Гражданской войны и «военного коммунизма». Создание государственной комиссии по просвещению и Пролеткульту.

— СССР в годы НЭПа 1921–1928. Административно–территориальные реформы 1920–х годов.

— Советский Союз в 1929–1941 годах. Партийные органы как инструмент сталинской политики. Издание «краткого курса истории ВКП(б)» и усиление идеологического контроля над обществом. Пропаганда и реальные достижения. Конституция СССР 1936 года.

— Наука в 1930–е гг. Академия наук СССР. Создание новых научных центров: ВАСХНИЛ, ФИАН, РНИИ и др.

— «Оттепель»: середина 1950–первая половина 1960–х. Научно–техническая революция в СССР. Перемены в научно–технической политике. Реформа системы образования.

— Советское общество в середине 1960–начале 1980–х. Советские научные и технические приоритеты. Замедление научно–технического прогресса в СССР.

— Политика «перестройки». Распад СССР (1985–1991). Отказ от догматизма в идеологии.

— Россия в 2000–е: вызовы времени и задачи модернизации. Реформирование образования и науки и его результаты. Культура и наука России в конце XX– начале XXI века. Ведущие тенденции в развитии образования и науки. Система платного образования. Сокращение финансирования науки, падение престижа научного труда. «Утечка мозгов» за рубеж. Основные достижения российских ученых и невостребованность результатов их открытий.

С нашей точки зрения, изучение темы «История государственного контроля (надзора) в образовании» необходимо провести в контексте событий XXI века. К данному мнению мы пришли исходя из того, что основной массив документальных источников приходится на 2003–2021 годы, основные события, связанные с нашей темой, происходят в этих же временных рамках. Отметим, что ученики, фактически, являются частью изучаемого процесса (как участники образовательных отношений), поэтому изучение данной темы будет максимально актуальным в указанном временном контексте.

Как видно из выписок из «Примерной программы...», темы «Реформирование образования и науки и его результаты» и «Ведущие тенденции в развитии образования и науки» должны освещаться в рамках школьного курса истории на 11 году обучения. История государственного контроля (надзора) – неотъемлемая составная часть процессов реформирования и основных тенденций развития института образования, поэтому затронем аспект исторического развития органов контроля (надзора) мы в рамках этих тем.

Несмотря на наличие тем, связанных с реформой образования в РФ в «Примерной программе...», в учебниках они освещены весьма слабо. Мы не можем дать ответ, в чём причина такой слабой заинтересованности авторов учебных пособий. Ведь изучение процесса и результатов реформ образования поможет школьникам понять, как выстроена система образования в РФ, как они будут двигаться по ее составным частям, каково их место в данной системе. Также, изучение вопросов, связанных непосредственно с институтом контроля (надзора) в образовании, помогут ученикам понять, какие проблемы имеют место быть в системе образования, обучающиеся осознают высокую заинтересованность государства в совершенствовании института образования, решения проблем, возникающих в процессе совершенствования системы. Осознание указанного факта, в свою очередь, поможет воспитать в учениках чувство патриотизма, желания созидать, лично принимать участие в совершенствовании института образования.

Как видно, тема непосредственно контроля и надзора в сфере образования в учебниках не рассматривается. Таким образом, считаем необходимым и целесообразным рассматривать нашу тему в контексте изучения истории России в начале XXI века, а именно – нацпроекта «Образование».

Упоминание тем, связанных с нацпроектами, в частности – нацпроекта «Образование», реформ образования встречаются лишь в некоторых учебниках. В частности, учебник «История. Середина XIX – нач. XXI века» Данилова Д.Д. уделяет некоторое внимание теме нацпроектов, упоминая их в тексте параграфа 42 «Державная стабилизация». Упоминается нацпроект в контексте долгосрочных планов развития экономики до 2020 года, речи Президента РФ В.В.Путина, в которой он назвал образование, здравоохранение, жильё и СХ «приоритетными национальными проектами».

Также, тему нацпроекта «Образование» затрагивает учебник «История России, XX – начала XXI века.» по ред. акад. РАН А.О. Чубарьяна (допущен Министерством образования и науки РФ). Упоминается тема в параграфе 47 «Россия в начале XXI века». Этот учебник мы будем использовать для разработки нашего урока.

3.2 Методика изучения темы «Исторические этапы становления и эволюция института государственного контроля (надзора) в сфере образования в РФ»

В качестве формы изучения данной темы мы выберем школьный урок.

Цель урока: сформировать представление об исторических этапах развития системы контроля (надзора) в сфере образования, значении и роли данного института в жизни обучающихся.

План урока представим в следующем виде:

- 1) Вступление, этап мотивации.
- 2) Определение темы урока.
- 3) Определение структурных этапов становления изучаемой системы. В конце каждого этапа – составление схемы взаимодействия.

4)Определение целей контроля (надзора) в сфере образования в наши дни.

5)Заклучение, рефлексия.

Для урока нами были разработаны следующие задачи, реализуемые в ходе урока:

Развивающие задачи – развитие хронологических представлений, умения работать с историческими источниками; умение выявлять причинно–следственные связи, выделять структурные элементы в системе.

Воспитательные – привитие уважения к истории своего народа, формирование чувства патриотизма, гордости за свою страну. Формирование желания лично участвовать в улучшении жизни государства.

Планируемые результаты

— **Предметные результаты** – изучить содержание терминов контроль (надзор), знать историю развития правоохранительного органа и государственной функции, выделять исторические аспекты, оказавшие влияние на развитие государственной системы контроля (надзора).

— **Личностные** – формирование ответственного отношения к учению, готовности и способности обучающихся к саморазвитию и самообразованию на основе мотивации к обучению и познанию, осознанному выбору и построению дальнейшей индивидуальной траектории образования на базе ориентировки в мире профессий и профессиональных предпочтений, с учётом устойчивых познавательных интересов.

Метапредметные:

— **Регулятивные**– владение основами самоконтроля, самооценки, принятия решений и осуществления осознанного выбора в учебной и познавательной деятельности.

— **Познавательные**– умение определять понятия, создавать обобщения, устанавливать аналогии, классифицировать, самостоятельно выбирать основания и критерии для классификации, устанавливать причинно–

следственные связи, строить логические рассуждения, умозаключения (индуктивные, дедуктивные и по аналогии) и делать выводы.

— **Коммуникативные**—умение организовывать учебное сотрудничество и совместную деятельность с учителем и сверстниками; работать индивидуально и в группе.

Понятия и термины: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), контроль (надзор), Университетский устав, университетский округ, попечитель, инспекторы народного образования.

События: губернская реформа, учреждение Университетов, учреждение Университетских Уставов, реализация приоритетных национальных проектов, введение ЕГЭ.

Личности: Екатерина II, Александр I, В.В.Путин, М.В.Мишустин, В.Н.Фальков, С.С.Кравцов, А.А.Музаев.

Тип учебного занятия: урок—сообщение новых знаний.

Оборудование и средства обучения: школьная доска, проектор (телевизор), компьютер, раздаточный материал.

Технологическая карта урока представлена в приложении 1.

Заключение

Российская система органов контроля (надзора) в сфере образования прошла долгий путь. Менялись политические режимы, правительства, вместе с ними менялась и система органов надзора (контроля).

В имперское время происходило становление изучаемой системы органов, появлялась система административно–территориального деления (учебные округа), формировался список должностей, ответственных за реализацию мероприятий по контролю (надзору). Однако, не был создан массив процессуального и материального законодательства, регламентирующего проведение указанных мероприятий. По сути, решение о методах проведения проверок, принятии мер по результатам проверки принимало ответственное должностное лицо, исходя из своих личных ощущений о масштабе выявленных нарушений.

В советское время законодательство стало совершеннее. Были четко определены права и обязанности инспекторов (определён их статус), обозначены цели государственного контроля (надзора). В СССР была создана система получения высшего образования, всеобъемлющая система получения среднего общего образования, исходя из этого государству был просто необходим орган специальной компетенции по контролю (надзору). Отметим, что полномочия данного органа, по сравнению с современным, были «урезаны», т.к. в СССР отсутствовал институт лицензирования и аккредитации образовательных учреждений и программ. Таким образом мы видим, как в Советском Союзе появился прообраз современной системы.

В настоящее время орган по контролю (надзору) в сфере образования, организационно–правовые основы его деятельности постоянно подвергаются улучшению. С появлением институтов лицензирования и аккредитации были модифицированы и методы государственного принуждения. В ногу с научно–техническим прогрессом шагает и изучаемая нами система: появляются множество подведомственных Рособрнадзору организаций, технически обеспечивающих его деятельность (напр., ЦИТиС).

Обновляется и законодательство о Рособрнадзоре. Обратимся к самой явной и замечательной коллизии, на которую указывают практически все ученые, изучающие деятельность по контролю (надзору): агентство находилось в административной подчинённости органу исполнительной власти, деятельность которого, по сути, должна проверяться этим агентством. Таким образом, эффективность деятельности органа контроля (надзора) весьма сомнительна. Государство прислушалось к мнению научного сообщества, и в 2018 году Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки стала подчиняться напрямую Правительству РФ⁵⁹.

Тем не менее, система контроля (надзора) в сфере образования не идеальна и её совершенствование продолжается. По нашему мнению, причиной множества проблем, возникающих при работе данного органа является пресловутый человеческий фактор: разные эксперты по-разному трактуют нарушения, поэтому организации несут разную ответственность за одно и то же нарушение, что идёт вразрез с принципами правового государства и права в целом. Заметно, что и образовательные организации, и орган по контролю (надзору) весьма неохотно раскрывают информацию о результатах проверок. Данный факт отрицательно отражается на имидже Рособрнадзора и не может коррелироваться с общим принципом транспарентности в работе госорганов.

В работе были изучены исторические аспекты становления системы государственного контроля (надзора) в области образования, организационно-правовые основы деятельности по контролю (надзору). Были определены органы, в чью компетенцию входит реализация указанного вида деятельности, изучены их текущее состояние и тенденции развития. Также, в исследовании была рассмотрена совокупность законодательства, регламентирующего деятельность по контролю (надзору), выявлены основные тренды развития данной системы, такие как транспарентность, сокращение числа НПА,

⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»//Российская газета. 2018. № 104.

содержащих обязательные требования, развитие механизмов досудебного решения споров. В работе отдельно уделено внимание применению риск-ориентированного подхода в контроле (надзоре) в сфере образования, рассмотрены некоторые законодательные и методические аспекты его применения. Была выявлена совокупность органов исполнительной власти и других учреждений, осуществляющих исследуемую функцию. Отдельно обратили внимание на проблемы, с которыми сталкивается система осуществления государственного контроля (надзора), рассмотрели конкретные примеры, предложили изменения в законодательство, ликвидирующие некоторые рассмотренные несовершенства.

Рассмотрен аспект изучения данной темы в школьном курсе истории. Разработана технологическая карта урока.

Список использованных источников

Документальные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
3. Университетский Устав (5 ноября 1804)/ URL: <http://letopis.msu.ru/documents/327>
4. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266–1 «Об образовании»// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.–1992.– № 30. -Ст. 1797.
5. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.– 2012.– № 53 (часть I).– Ст. 7598.
6. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294–ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ.– 2008.– № 52 (часть I).– Ст. 6249.
7. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248–ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.– 2020.– № 31 (часть I).– Ст. 5007.
8. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»//Российская газета.– 2018.– № 104.

9. Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск–ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ.– 2016.– № 35.– Ст. 5326.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559–р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно–надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы»// Собрание законодательства РФ.– 2016.– №15.– Ст. 2118.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. №636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю» // Собрание законодательства РФ.– 2014.– № 29.– Ст. 4142.
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. №719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования» // Собрание законодательства РФ.– 2013.– № 34.– Ст. 4448.
13. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. №1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»» // Собрание законодательства РФ.– 2018.– №1.– Ст. 375.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. №489 «Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ.– 2010.– № 28.– Ст. 3706.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении правил подготовки докладов об осуществлении

государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ.– 2010.– № 15.– ст. 1807

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.– 2013.– №32.– ст. 5344.

17. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. N 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Собрание законодательства РФ.- 2021.–№ 27 (часть II).– ст. 5385

18. Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2014 № 272-р// Собрание законодательства РФ.–2014.–№10.–Ст.1069.

19. Положение об инспекции народного просвещения от 20 ноября 1923 года// Еженедельник Народного комиссариата просвещения.– 1924.– №1 (22)

20. Декрет об учреждении Государственной комиссии по просвещению // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942.

21. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. О Единой Трудовой Школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение) // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942. С. 1026–1030.

Литература:

22. Административное право. Учебник. / под ред. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2013. – 816 с.

23. Александров А.Ю. Правовые основы общественного контроля в сфере высшего образования [Текст] / Александров, А.Ю, Барабанова С.В. // Вестник Чувашского университета. – 2014. – № 3. – С. 247–253.

24. Аллагулов А.М. Повышение качества и доступности образования – стратегическая задача органов местного самоуправления [Текст] Аллагулов, А.М., Гордеева Н.А // Муниципалитет. – 2014. – № 9. – С. 44–48.
25. Аллагулов А.М. Реализация образовательной политики в Российской Федерации [Текст] // Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика: сб. ст. / ред. коллегия. О.М. Масюто, А.М. Аллагулов [и др.]. – Оренбург: Агентство «Пресса», 2016. – Вып. 5. – С. 189–196.
26. Бабина К. Государственный контроль и надзор за деятельностью научных организаций [текст] // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – №5–2. С.55–57.
27. Богуславский М.В., Куликова С.В., Романов А.А. Формирование и деятельность учителя: исторический опыт передачи образованности и культуры [Текст] // Психолого–педагогический поиск. – 2016. – № 3 (39). – С. 15–27.
28. Ганеев А. Мониторинг системы высшего образования в части соблюдения требований законодательства: показатели, процедура, технология. [Текст]/ А.Р.Ганеев, И.А.Тугой// Высшее образование сегодня.– 2017.– №3. С.2–8.
29. Глебова Л. Новый тренд времени: установка на качество образования. [Текст] / Л.Глебова// Образовательная политика. –2010.– №4 (42). С.5–9.
30. Грачев В.А. Становление и развитие инспектирования в системе образования советской России (1917 – 1991 гг.) : дис. ... канд. Педагогических наук / Владимир Алексеевич Грачев. – Москва, 2002.– 217 с.
31. Гринькова Д. Государственный контроль (надзор) в сфере высшего образования: система и проблемы реализации. [Текст]// StudNet. –2020.– №11. С.1092–1100.
32. Давыдов, К. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений [Текст] // Сибирское юридическое обозрение.– 2016.– №2 (31). С.68–73.

33. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова.–М. :Юнити-Дана: закон и право, 2010.–183 с.–(сер. «Науч. Издания для юристов»)
34. Российское административное право. Учебник / Адушкин Ю.С., Багишаев З.А., Манохин В.М.–М.: Юристъ, 1996.–472 с.
35. Российское законодательство X – XX веков: Законодательство первой половины XIX века. В 9–ти томах. Т. 6 / Отв. ред.: Чистяков О.И. (Под общ. ред.) – М.: Юрид. лит., 1988. – 432 с.
36. Рябченко, Д. Контрольно–надзорная деятельность в сфере образования как элемент правоохранительной системы России [Текст]// ВЭПС. –2014.– №4. С.168–171.
37. Сабирова Л. Развитие отечественного законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере образования [Текст]/ Сабирова Л.Л., Шпагонов А.Н // Законность и правопорядок в современном обществе.– 2014.– №20. С.110–116.
38. Стахов, А. И. Административное надзорно-контрольное производство : учебное пособие / А. И. Стахов. — Москва : РГУП, 2016.–104 с.–Текст: электронный.–URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007103> (дата обращения: 14.03.2022). – Режим доступа: по подписке.
39. Фролов, Б.М. О некоторых принципах осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования [Текст] // Вестник ВГУ. – Серия: Право. – 2015. – № 2. – С. 155–163.
40. Черемных, А.В. Генезис процедур оценивания образовательной деятельности в России [Текст] // Символ науки: междунар. науч. журн. – 2016. – № 1. – С. 211–216.
41. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Виртук Н.В., Горшенев В.М., Добровольская Т.Н., Иконицкая И.А., и др.; Под ред.: Горшенев В.М., Недбайло П.Е.–М.: Юрид. лит., 1976.–279 с.
42. Ящук, Т. Оценки деятельности вузов в Российской Федерации [Текст] // Вестник ОмГУ. Серия. Право.– 2013. –№3 (36). С.17–23

<i>Методы и приемы</i>	<i>Содержание урока</i>	<i>Деятельность учащихся</i>	<i>Предполагаемые ответы</i>
<p>Вступление, мотивация.</p> <p>Работа с карикатурой</p>	<p>Добрый день, ребята. Сегодня по–простому попробую поговорить с Вами об истории одной очень важной государственной структуры, от работы которой на текущем этапе Вашей жизни зависит очень многое.</p> <p>Давайте посмотрим на карикатуру (прил.2). Что этот персонаж (ситуация) нам иллюстрирует?</p> <p>А к Вам это относится? Ассоциируете себя с этим сказочным персонажем?</p> <p>Можно сказать, что школа учит Вас хорошо. Однако, как Вы правильно заметили, качество подготовки некоторых выпускников оставляет желать лучшего. В чем же причина, как думаете?</p> <p>Значит, можно плохо учиться и плохо обучать. Главная оценка качества учебы и преподавания– результаты ЕГЭ. Именно по ним можно увидеть, как учился и как учили. А кто у нас занимается проведением госэкзамена, публикует демонстрационные варианты работ, следит за нарушениями, предотвращает утечки вариантов заданий?</p> <p>Верно! Итак, Рособрнадзор, буквально–Российский надзор в образовании. Так как будет звучать тема</p>	<p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p>	<p>Буратино выходит из школы. Голова у него дубовая, а медаль–липовая. Очевидно, данный рисунок иллюстрирует в шуточной форме качество подготовки некоторых выпускников школ.</p> <p>Нет, мы умные дети и уровень нашей подготовки достаточно высокий.</p> <p>Низкий уровень собственной мотивации, интеллекта, способностей. Плохое качество преподавания, учителей.</p> <p>Рособрнадзор! (уточнить– Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки)</p>

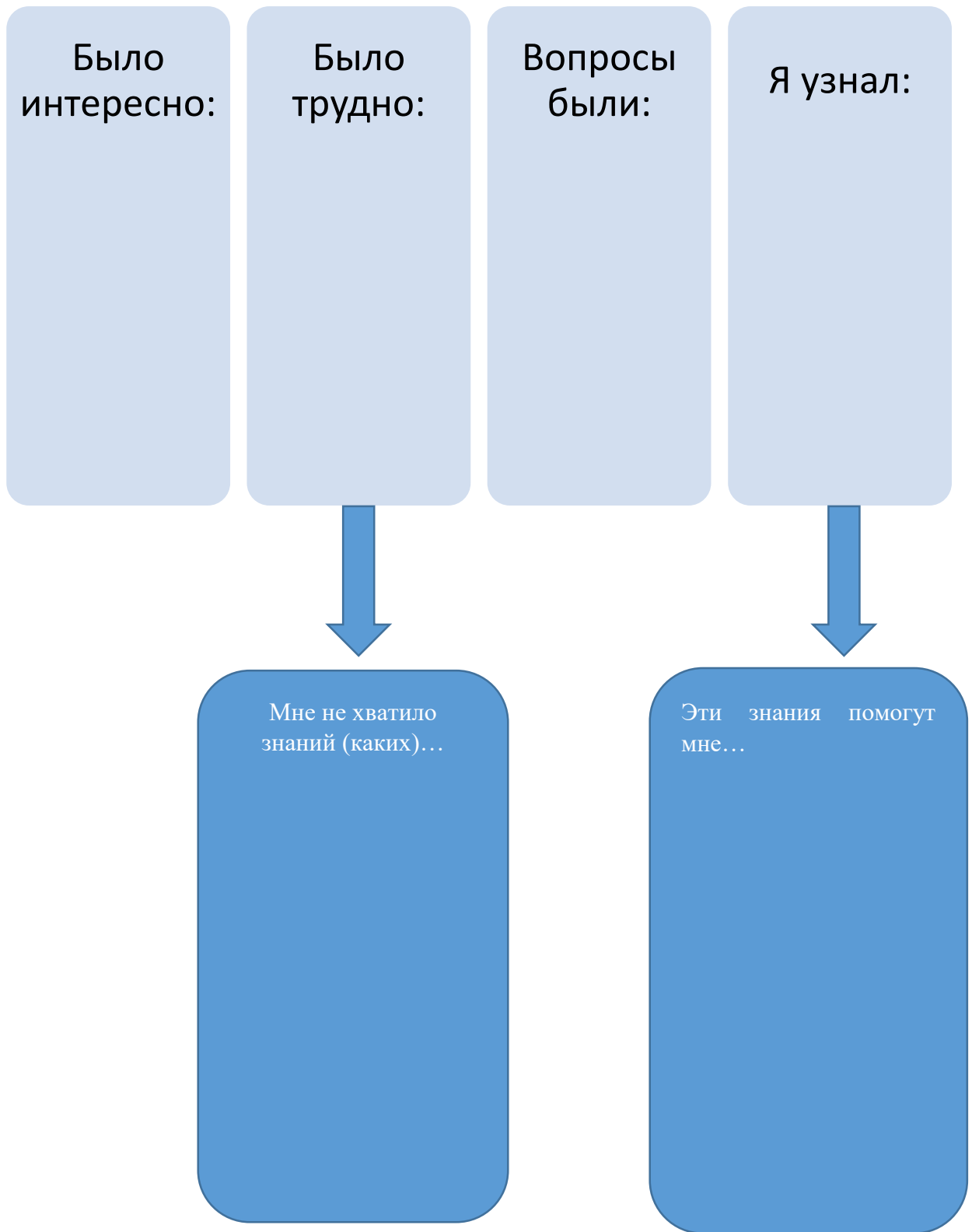
	<p>сегодняшнего урока (вспомните, о чем я говорил в самом начале).</p> <p>Давайте поговорим, откуда он вообще взялся.</p>	ответ	<p><i>История контроля (надзора) в образовании в России.</i></p>
Работа с источником	<p>На Ваших столах лежат распечатки из п.2 пар.211 гл.1 части 2 манифеста 25 июня 1811 года «Об общем учреждении Министерств». Прочитайте, и скажите, пожалуйста, кто же наблюдал за исполнением законодательства?</p>	ответ	<p>Министр</p>
	<p>В общем, да. Но представьте, сколько же учебных заведений было в России. Сложновато было бы одному министру. Для того, чтобы следить за качеством образования было удобнее, страну поделили на округа, в центре которого был университет. вспомните университеты, которые существовали в 19 веке.</p>	ответ	<p>Московский (с 1755 г.), Дерптский или Юрьевский (1802), Казанский (1804), Харьковский (1804), Санкт–Петербургский (1819), Александровский в Гельсингфорсе (1827), Св. Владимира в Киеве (1833), Новороссийский в Одессе (1864), Варшавский (1869), Томский (1888).</p>
	<p>Соответственно, 10 округов. В данных округах имелись училища, которые тоже необходимо было контролировать. Итак, вспомните, какой документ был самым главным в университете, на основании чего он функционировал (назовите дату принятие первого в этом роде документа)?</p>	ответ	<p>Университетский устав (для Московского Университета в 1804 году при Ал.І)</p>
Составление схемы	<p>Так вот, согласно Уставу, в университете появлялась должность попечителя, который (помимо прочего) заслушивает «общий рапорт обо всех предметах, относящихся к образованию Университета и Училищ его Округа».</p>		

<p>Работа с источником</p>	<p>Итак, давайте нарисуем схему. Предлагаю комунибудь предложить её внешний вид и представить её у доски.</p> <p>Итак, а что же было в училищах? Дам Вам подсказку: вспомните одну из значимых административно–территориальных реформ Екатерины II.</p> <p>Да, страна была поделена на губернии, и в каждой губернии (несколько губерний=универ.округ) находился свой инспектор народных училищ, который отчитывался перед кем?...</p> <p>Добавляем в нашу схему инспектора народных училищ.</p> <p>Такая схема функционировала примерно до 1916 года. Дальше все было сложно и запутанно. Все приняло более–менее нормальный вид в 1950–60х годах. Как думаете, почему все было так нестабильно?</p> <p>Органом контроля (надзора) в СССР (в 60–х) были общественные инспекции. Перед Вами название основного закона, определяющего полномочия таких должн.лиц (Положение об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, министерства просвещения АССР и Министерства</p>	<p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p>	<p>На самом верху–министерство и министр, вниз 10 стрелок с названиями университетов (округов) и попечители каждого университета, ниже–училища.</p> <p>Губернская реформа 1775 года.</p> <p>Перед попечителем Университета.</p> <p>Революция, тяжелое положение в стране. После 1917 года некоторые учреждения просто не функционировали. Отток грамотных научно–педагогических кадров. Далее– времена ВОВ, острая необходимость восстанавливать экономику. Все стало налаживаться в относительно спокойные 60–е.</p>
----------------------------	--	---	---

	<p>просвещения РСФСР). Соответственно, составим схему, аналогично предыдущему периоду.</p> <p>Итак, мы плавно переходим в наше время. Давайте посмотрим с.275 нашего учебника и попытаемся понять, каким сферам общественной жизни наше государство уделяло наибольшее внимание?</p> <p>Итак, образование–важнейший нацпроект. А какое важное изменение произошло в 2006 году?</p> <p>Очевидно, что для повышения эффективности образования необходимо повышать качество контроля и надзора за ним.</p> <p>Рособрнадзор работает с 2004 года (до 2004 в структуре Министерства имелся только отдел инспектирования).</p> <p>Итак, Рособрнадзор–федеральная служба.</p> <p>Давайте вспомним, когда появился новый закон об образовании?</p> <p>Итак, Рособрнадзор (подчинен Правительству) может проверять учреждения профессионального образования, учредителями которых является федеральный орган исполнительной власти или другое физическое или юридическое лицо. Также, Рособрнадзор выдает лицензии и аккредитации. Какие это учреждения?</p>	<p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p> <p>ответ</p>	<p>Сверху–министерства просвещения и министр, ниже–отделы народного образования (краевые, областные итд) и соответствующие инспектора.</p> <p>Здравоохранению, образованию, жилью, сельскому хозяйству. Именно такие нацпроекты были упомянуты Президентом Путиным в 2005 году.</p> <p>ЕГЭ начали сдавать все школьники.</p> <p>В 2012 году</p> <p>Вузы, учреждения СПО.</p>
--	---	--	--

	<p>А кто же проверяет школы? Школы проверяет министерство образования области.</p> <p>Итак, как выглядит схема?</p> <p>Давайте вспомним, кто же является руководителями каждой составной части схемы:</p> <p>Исходя из того, что вспомнили, каковы же цели контроля (надзора)? – вспомните карикатуру...</p> <p>Примерно так выглядит современная структура контроля (надзора).</p> <hr/> <p>РЕФЛЕКСИЯ (заполнить карточку рефлексии. См. прил.3)</p> <p>Заключение: мы изучили, как система контроля (надзора) в сфере образования совершенствовалась в течении времени. Определили, как она выглядит на сегодняшний день.</p> <p>Можем сделать вывод о том, что государство заботится об эффективности реализации прав на образование, их защите. Теперь вы знаете, как охраняются Ваши права на практике.</p> <p>Д/З: составление интеллектуальной карты «Цели государственного контроля (надзора) в образовании».</p>	<p>ответ</p>	<p>Сверху– Правительство, министерства (2) и министр, ниже–Рособрнадзор и ВУЗы. ВУЗы соединены с министерством науки и высшего образования. Рядом министерства образования области. Связь со школами.</p> <p>Правительство–М.В.Мишустин, Главы Министерств– В.Н.Фальков, С.С Кравцов (бывший глава Рособрнадзора!), нынешний глава– А.А. Музаев.</p> <p>Контроль качества образования, контроль за соблюдением прав обучающихся.</p>
--	---	--------------	--





Общее впечатление от урока:
