

УДК 342.9

**ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
(НАДЗОРА) В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. Ю. Назинцева

*ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
ул. Вольская, 1, 410056, г. Саратов, Россия*

В целях снижения административной нагрузки со стороны российского законодателя предпринята попытка изменения подхода к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования путем введения риск-ориентированного подхода.

Ключевые слова: сфера образования; государственный контроль (надзор); риск-ориентированный подход.

**APPLICATION OF RISK-BASED APPROACH
TO IMPLEMENTING STATE CONTROL (SUPERVISION)
IN THE SPHERE OF EDUCATION
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

A. Yu. Nazintseva

*Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
“Saratov State Law Academy”, Volskaya St., 1, 410056, Saratov, Russia*

In order to reduce the administrative burden on the part of the Russian legislator, an attempt was made to change the approach to implementing state control (supervision) in the field of education by introducing a risk-based approach.

Keywords: education; state control (supervision); risk-based approach.

Государственный контроль и надзор являются средствами обеспечения законности и правопорядка. В сфере образования они призваны предупреждать нарушения образовательного законодательства, а в случае их допущения – своевременно выявлять данные факты.

На заседании Государственного совета Российской Федерации 23 декабря 2015 г. обсуждались вопросы совершенствования системы образования. По итогам совещания Правительству Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 января 2016 г. № Пр-15ГС дано поручение разработать и принять меры по уменьшению административной нагрузки на образовательные организации, в том числе путем сокращения количества проверок.

В связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» государственный контроль (надзор) в сфере образования стал осуществляться на основе риск-ориентированного подхода. В соответствии с пунктом 2 статьи 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» под риск-ориентированным подходом понимается метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) 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.

Как справедливо отмечает А. В. Мартынов, применение риск-ориентированного подхода является в целом позитивной чертой к снижению количества проверок при осуществлении государственного контроля и надзора. Вместе с тем введение новой модели проведения контроля и надзора неизбежно создаст сложности в правовом регулировании и правоприменении [1, с. 27].

В настоящее время законодательство Российской Федерации не раскрывает содержание понятия «риск». По мнению А. Ю. Соколова и К. С. Кротова [2, с. 86–87], необходимо исходить из буквального толкования риска как вероятности наступления тех или иных событий. Применительно к риску в сфере осуществления государственного контроля (надзора) следует говорить о возможности наступления или ненаступления тяжких последствий.

В научной теории существует несколько подходов к пониманию понятия «риск». Так, в своих трудах В. М. Гранатуров [3, с. 15] под риском понимает деятельность, которая связана с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, при этом существует возможность количественной и качественной оценки вероятного достижения ожидаемого результата, неудачи, путей отклонения от ожидаемого результата.

На протяжении долгого времени обсуждалась целесообразность введения риск-ориентированного подхода в сфере образования. Указанный подход продемонстрировал свою эффективность во многих зарубежных странах и в коммерческой сфере. Внедрение риск-ориентированного подхода в бюджетной сфере вызывало довольно много опасений. Однако назревшая потребность в совершенствовании процедур государственной

регламентации сферы образования и модернизации лицензионных требований к образовательной деятельности привели к формированию контрольно-надзорной деятельности в сфере образования на основании риск-ориентированного подхода.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» объекты государственного контроля (надзора) отнесены к трем категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: высокий, средний и низкий. Критерии отнесения к определенной категории содержатся в Приложении № 1 указанного Постановления Правительства. К низкой категории риска относятся контролируемые лица – образовательные организации и индивидуальные предприниматели, которые осуществляют образовательную деятельность по одной или нескольким основным образовательным программам, прошедших государственную аккредитацию, реализуют дополнительные образовательные программы, а также образовательные программы по подготовке служителей религиозных организаций.

К категории среднего риска относятся контролируемые лица, в отношении которых поступали обращения (жалобы, заявления) в Рособрнадзор или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия по государственному контролю (надзору), о нарушениях обязательных требований и (или) исполнения решений, и признанные обоснованными по результатам их рассмотрения в указанных органах. Кроме того, к категории среднего риска относятся контролируемые лица, привлеченные к административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования, предусмотренные следующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: 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 19.30.2 (касательно информации о выданных документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении).

К категориям высокого риска относятся контролируемые лица, допустившие одновременные нарушения законодательства, предусмотренные для контролируемых лиц средней категории риска.

Так, согласно докладу о результатах обобщения правоприменительной практики Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки при осуществлении видов федерального государственного контроля (надзора) от 12 апреля 2022 г. с момента введения риск-ориентированного подхода по результатам проведенного сопоставления к категории высокого риска не отнесено ни одного объекта контроля, к категории

среднего риска отнесено 120 объектов контроля, остальные объекты отнесены к категории низкого риска. С учетом этого, План проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 г. формировался Рособрнадзором с учетом периодичности для категории среднего риска – один раз в 4 года. По результатам правоприменительной практики Рособрнадзора в 2023 г. количество объектов, отнесенных к категории среднего и низкого риска, не изменилось. Положительным моментом является и то, что не появились объекты, которые вошли в категорию высокого риска. Данное обстоятельство позволяет говорить о том, что контролируемые лица стараются соблюдать основные лицензионные требования. Кроме того, отсутствие объектов, относящихся к категории высокого риска, может свидетельствовать об эффективности проводимых профилактических мероприятий со стороны Рособрнадзора.

Согласно отчету Федеральной службы по надзору в сфере образования в 2023 г. при осуществлении государственного контроля (надзора) было проведено 136469 профилактических мероприятия, а именно: информирование – 60778, объявление предостережения – 35621, консультирование – 30772.

Введение риск-ориентированного подхода в целом, а также установление отдельных критериев, по которым осуществляется отнесение объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска, вызывает определенные вопросы в части их полноты и использования на практике.

Прокурорский надзор является важным средством обеспечения исполнения законодательства в сфере образования и защиты нарушенных государственными и муниципальными образовательными учреждениями прав граждан на образование. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2020 г. лишь в части соблюдения прав обучающихся на получение образования в дистанционном формате было выявлено более 6 тыс. нарушений законодательства. В целях устранения выявленных нарушений прокурорами было внесено более 3,8 тыс. актов реагирования. Впоследствии свыше 1 тыс. виновных лиц привлечено к ответственности. Однако критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска причинения вреда (ущерба), указанные в Постановлении Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997, учитывают при отнесении к средней категории риска только обращения (жалобы, заявления), поступившие в Рособрнадзор или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные Российской Федерации полномочия по государственному контролю (надзору), по результатам рассмотрения которых установлены факты нарушения прав и законных интересов

граждан. Обращения о нарушении прав на образование, которые послужили поводом для проведения прокурорской проверки и принятию соответствующих мер реагирования, не учитываются действующими критериями риск-ориентированного подхода в сфере образования.

Согласно п. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В случае нарушения государственными, муниципальными образовательными учреждениями, а также индивидуальными предпринимателями, осуществляющими образовательную деятельность, прав и свобод граждан в сфере образования их защита обеспечивается в судебном порядке. Нередко в рамках гражданского судопроизводства доказывается нарушение со стороны образовательной организации порядка оказания платных образовательных услуг, нарушение прав потребителей, оспаривается приказ об отчислении из образовательной организации, нарушение порядка приема в образовательную организацию и прочее. Наличие вступившего в законную силу судебного акта по аналогичным делам также могло бы влиять на отнесение подконтрольных объектов к категории риска.

В связи с этим целесообразно внести изменения в Приложение 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» в части включения умеренной категории риска (Приложение 1).

При осуществлении контрольно-надзорной деятельности в форме риск-ориентированного подхода контролируемое лицо может быть признано добросовестным, что в дальнейшем позволяет снизить категорию риска.

Что касается мер стимулирования в сфере образования при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, то механизм их применения тоже является несовершенным. Критерии «добросовестности» закреплены в пункте 25 (1) Постановления Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997. К их числу относят: выполнение аккредитационных показателей, своевременное представление сведений в информационные системы, а также выполнение 100 % показателей мониторинга системы образования. В связи с этим критерии, определяющие изначальную категорию риска объекта, не коррелируются с критериями, определяющими впоследствии добросовестность контролируемого лица, что представляется неверным и нелогичным.

При осуществлении государственного контроля (надзора) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации, за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования также применяется риск-ориентированный подход, выделяющий три категории риска:

высокую, среднюю и низкую. Так, согласно приказу Министерства образования Саратовской области от 13 сентября 2022 г. № 1496 «Об утверждении перечня объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, деятельность которых отнесена к определенной категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» к категории высокого риска отнесено 20 образовательных организаций.

В Волгоградской области (приказ Комитета образования, науки и молодежной политики Волгоградской области от 23.07.2024 г. № 214-у «Об отнесении объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям риска») отсутствуют объекты, отнесенные к высокой категории риска. В Московской области к категории высокого риска отнесено 37 организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Согласно данным Департамента надзора и контроля в сфере образования в Республике Татарстан выявлено 10 объектов, относящихся к категории высокого риска. В Свердловской области к категории высокого риска отнесено 9 объектов.

Анализ положений приказа Министерства образования и науки Республики Ингушетия от 15 сентября 2023 г. № 781-п «Об отнесении объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям высокого, среднего и низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» показал, что лишь один объект входит в категорию высокого риска.

В Самарской области (приказ Министерства образования и науки Самарской области от 24 января 2024 г. № 55-од «Об отнесении объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения на территории Самарской области к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям») отсутствуют объекты, отнесенные к категории высокого риска. В Санкт-Петербурге, как и в других субъектах Российской Федерации, преобладают объекты низкой категории риска, один объект отнесен к высокой категории риска.

Проведенный анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации показал, что подавляющее большинство объектов образовательной деятельности отнесено к категории низкого и среднего риска. Количество объектов высокого риска в целом незначительно, но отличается в каждом субъекте. Данное обстоятельство может быть обосновано как объективными факторами, например, большая численность населения и многообразие образовательных организаций, так и субъективным фактором – различное толкование содержания закрепленных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» критериев.

Таким образом, введение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования является новеллой в «регуляторной гильотине», которая нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, проведенное исследование показало, что закрепленные в настоящее время в нормативно-правовых актах критерии отнесения объектов к той или иной категории рисков требуют большей конкретизации. Изучение правоприменительной практики свидетельствует о необходимости расширить существующие категории рисков путем добавления умеренной категории риска. Кроме того, несовершенным является алгоритм категорирования контролируемых объектов в субъектах РФ, что может приводить к несвоевременному выявлению нарушений образовательного законодательства. Устранение выявленных проблем будет способствовать повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере образования.

Библиографические ссылки

1. *Мартынов А. В.* Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18.
2. *Соколов А. Ю., Кротов К. С.* Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2021. № 5.
3. *Гранатуров В. М.* Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: Учеб. пособие. – 2-е изд., перерад. и доп. М., 2002.