



ОБРАЗОВАНИЕ: РАКУРСЫ И ГРАНИ

УДК 35+37.07(097)
DOI 10.20339/AM.10-24.010

К.И. Колесникова*,

канд. социол. наук, доцент

Кафедра регионального и муниципального управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (г. Екатеринбург)
e-mail: kiksen@mail.ru, kolesnikova-ki@ranepa.ru

А.Н. Шунько,

аспирант кафедры государственного управления и политических технологий
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (г. Екатеринбург)
e-mail: shunko73@mail.ru

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены основные направления реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Проанализированы актуальные направления реформирования контрольно-надзорной деятельности в сфере образования: внедрение риск-ориентированного подхода к проведению контрольно-надзорной деятельности, внедрение новых процедур оценки эффективности и результативности деятельности, внедрение новых видов контрольных мероприятий, внедрение профилактических мероприятий в рамках реализации системы контроля и надзора в сфере образования. Проведен краткий анализ результатов контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в 2023 году, которые отражают современные направления совершенствования реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Обозначены дальнейшие направления реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в рамках принятия целого перечня нормативных правовых актов, регламентирующих современные аспекты ее реформирования.

Ключевые слова: образование, государственная политика, уровни образования, государственный контроль (надзор), контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорная деятельность в сфере образования, совершенствование контроля (надзора).

CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE AREA OF EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ksenia I. Kolesnikova*, Cand. Sc. (Sociology), Docent, Associate Professor, Department of regional and municipal management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Yekaterinburg city, e-mail: kiksen@mail.ru, kolesnikova-ki@ranepa.ru

Andrey N. Shunko, Postgraduate student of the Department of Public Administration and Political Technologies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Yekaterinburg city, e-mail: shunko73@mail.ru

The article discusses the main directions of implementation of control and supervisory activities in the field of education. Current directions for reforming control and supervisory activities in the field of education are analyzed: the introduction of a risk-oriented approach to conducting control and supervisory activities, the introduction of new procedures for assessing the effectiveness and efficiency of activities, the introduction of new types of control measures, the introduction of preventive measures as part of the implementation of the control and supervision system in field of education. A brief analysis of the results of control and supervisory activities of the Federal Service for Supervision in Education and Science in 2023 was carried out, which reflect modern directions for improving the implementation of control and supervisory activities in the field of education. Further directions for reforming control and supervisory activities in the Russian Federation are outlined within the framework of the adoption of a whole list of normative legal acts regulating modern aspects of its reform.

Keywords: education, state policy, levels of education, state control (supervision), control and supervisory activities, control and supervisory activities in the field of education, improvement of control (supervision)

* Здесь и далее автор-корреспондент.
Corresponding author hereafter.

Введение

Система государственного контроля и надзора в Российской Федерации находится в состоянии активного реформирования. В деятельность контрольно-надзорных органов государственной власти внедряются новые механизмы и инструменты работы, совершенствуются процедуры реализации контроля и надзора, совершенствуется система оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов власти.

Начиная с 2016 г. большинство контрольно-надзорных органов государственной власти начали переходить на риск-ориентированный подход к реализации контрольной деятельности, в рамках которого периодичность проверок подконтрольных объектов стала устанавливаться в зависимости от категории риска данного объекта. В рамках внедрения риск-ориентированного подхода стала меняться система подзаконных актов, регулирующих эту сферу деятельности органов власти. В деятельность органов контроля начали внедряться новые современные инструменты и показатели для оценки эффективности их деятельности, включающие так называемые базовые показатели и индикативные показатели. Контрольные органы власти активно внедряют в свою деятельность профилактические мероприятия, а с 2020 г. приоритет профилактических мероприятий над контрольными становится одним из важнейших принципов реализации контрольно-надзорной деятельности в России [1].

Система образования в настоящее время является одним из стратегических приоритетов развития Российской Федерации. Повышение качества и доступности образования было выделено в качестве одного из ключевых целевых ориентиров в рамках Указа Президента Российской Федерации [2].

Контрольно-надзорная деятельность в рамках реализации приоритетов и целей государственной политики в сфере образования играет ключевую роль. Система контрольно-надзорных органов в данной сфере включает в себя федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, реализующие контрольно-надзорные полномочия в рамках делегированного федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Среди федеральных субъектов следует отметить Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации (Рособрнадзор). Последний субъект является основным контрольно-надзорным органом в изучаемой сфере. На уровне субъектов Российской Федерации полномочия

по контролю (надзору) в сфере образования реализуют органы исполнительной власти. Например, в Свердловской области эти полномочия реализуются специалистами Министерства образования и молодежной политики Свердловской области.

Государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя «федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования» [3].

Развитию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации посвящены работы О.М. Баичевой, О.Е. Ступниковой, Ю.А. Конопкина, Г.И. Сметанкиной, О.В. Дороховой, А.П. Щербак, Е.С. Шестаковой и других авторов.

Правовым аспектам реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования посвящены работы И.Н. Жердевой, А.В. Дружинина, Т.Н. Королевой, Н.М. Кудилинского, А.Л. Семенова, Д.С. Рябченко, Е.П. Коцюрко, В.В. Насонкина, В.А. Селезнева, Ю.И. Уметбаевой и др.

Изучением вопросов реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования занимаются такие исследователи, как Н.С. Волкова, А.Н. Козырин, В.М. Сырых, Д.А. Ягофаров, В.И. Шкатулла, С.Р. Титор, А.И. Рожков, А.А. Кирилловых, Р.В. Шагиева, Н.В. Путило, Ф.Г. Мышко, А.Б. Галимханова, Р.Г. Юсупова и др.

Ключевыми направлениями изменений в рамках реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования в последние годы стали «переход от формальных процедур контроля, когда проверяются данные на бумаге, к реальной оценке знаний, смещение акцентов от проверок и наказаний по фактам выявленных нарушений к проведению мониторингов и выработке рекомендаций по развитию, реализация мер профилактики нарушений, дифференциация подходов к регламентации контрольно-надзорной деятельности по видам и уровням образования, привлечение к мониторингам высшего и среднего специального образования представителей работодателей» [4]. Наряду с этим активно внедряется и риск-ориентированный подход к проведению контрольных мероприятий. В рамках преобразованной модели осуществления контроля и надзора в сфере образования ключевым направлением стал «переход от проверок к мониторингам, снижение количества выездных контрольных мероприятий, внедрение новых профилактических мероприятий, уменьшения перечня документов, необходимых для прохождения государственной аккредитации обра-

зовательных организаций, увеличения количества документов, которые необходимо разместить на официальных сайтах образовательных организаций без предоставления их в бумажном виде» [4].

В рамках реформы меняются и квалификационные требования к экспертам и экспертным организациям, предусмотрено использование результатов независимой оценки качества образования для получения госаккредитации. Для образовательных организаций была установлена возможность устранения выявленных в ходе государственной аккредитации несоответствий требованиям ФГОС.

Остановимся на рассмотрении результатов реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования в 2023 г.

Основная часть

К наиболее значимым результатам реализации в 2023 г. контрольно-надзорной деятельности в сфере образования в части проведения мониторинга системы образования относятся следующие результаты.

Качество образования является стратегическим приоритетом для Российской Федерации. В рамках федерального проекта «Современная школа» национального проекта «Образование» реализованы мероприятия по оценке качества общего образования в общеобразовательных организациях на основе практики международных исследований качества подготовки обучающихся, а именно: региональная оценка по модели PISA в 14 субъектах РФ (1397 образовательных организаций) [5].

Проведены Всероссийские проверочные работы (ВПР) в образовательных организациях, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования (СПО). В ВПР СПО приняли участие обучающиеся 85 субъектов РФ и Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Кыргызско-Российского Славянского университета имени первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина [5].

В рамках осуществления мониторинга качества подготовки обучающихся общеобразовательных организаций Рособrnнадзором проведена оценка качества образования в форме ВПР. В ВПР в 2023 г. приняли участие 8 284 404 обучающихся из 36 679 образовательных организаций из 85 субъектов РФ и образовательных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации, с учетом города Байконура. Были проведены национальные исследования качества образования (НИКО) в части оценки воспитательного потенциала образовательной организации [5].

В 2023 г. Рособrnнадзором проведено исследование, направленное на оценку компетенций, необходимых для осуществления воспитательной деятельности педагогическим работникам образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам общего образования.

Результаты диагностического тестирования педагогических работников показали, что все принимавшие участие в исследовании обучающиеся 8–10 классов (60,5%) продемонстрировали высокий уровень личностных результатов воспитания, 37,43% – базовый, и 2,07% – низкий в разрезе направлений осуществления воспитательной деятельности [5].

В разрезе развития компонентов сознания результаты тестирования показали, что более 96% участников тестирования имели базовый или высокий уровень сформированности личностных результатов воспитания. В целом отмечается заметное преобладание участников с высоким уровнем сформированности эмоционально-чувственного компонента сознания – 73,86%, более половины участников (57,33%) имеют высокий уровень развития действенного компонента сознания, 43,49% – обладают высоким уровнем развития когнитивного компонента сознания.

Необходимо отметить, что результаты проведенного социологического опроса позволили оценить удовлетворенность воспитательной деятельностью и вовлеченность в воспитательную деятельность участников образовательных отношений. По результатам обобщения ответов респондентов определена итоговая агрегированная оценка – *степень удовлетворенности воспитательной деятельностью в общеобразовательных организациях*, включающая оценку спектра основных условий осуществления этой деятельности, удовлетворенность ее результатами, а также отдельными характеристиками. В целом отмечается высокая степень удовлетворенности воспитательной деятельностью среди респондентов:

- ◆ обучающиеся – 84,9%;
- ◆ родители – 86,2%;
- ◆ педагогические работники – 78%;
- ◆ руководители общеобразовательных организаций – 76,5%.

В обобщении результатов социологического опроса определена агрегированная оценка степени вовлеченности каждой из категорий участников образовательных отношений в процесс воспитательной деятельности [5].

Во всех субъектах РФ проведен анализ результатов итогового сочинения в выпускных классах, а также разработаны меры по повышению качества обучения русскому языку совместно с общественными профессиональными организациями:

- ◆ проведен статистический анализ результатов итогового сочинения 2022/23 учебного года (проведенного в декабре 2022 г.) и сопоставление полученных результатов с результатами статистического анализа итогового сочинения 2019/20 учебного года в разрезе 85 субъектов РФ;
- ◆ разработан алгоритм организации и проведения анализа результатов итогового сочинения, направленного на повышение качества проводимого анализа результатов итогового сочинения;
- ◆ проведен вебинар для органов исполнительной власти по теме «Применение алгоритма организации и проведения анализа результатов итогового сочинения».

В 2023 г. в арбитражных судах, судах общей юрисдикции рассматривалось 20 судебных дел по заявлениям юридических лиц и граждан об оспаривании действия (бездействия) Рособрнадзора, об оспаривании ненормативных правовых актов Рособрнадзора. По 20 судебным делам указанной категории приняты судебные акты, из которых 19 – в пользу Рособрнадзора [5].

Рособрнадзором подано 2 заявления об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности в Арбитражный суд города Москвы.

В 2023 г. Рособрнадзором подано заявление об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя о возложении на Рособрнадзор обязанности по запрету образовательной деятельности в Мещанский районный суд города Москвы. По результатам рассмотрения указанного дела судом принят судебный акт об отмене постановления судебного пристава-исполнителя.

Рособрнадзором проведена работа по разработке механизма идентификации обладателей цифровых документов об образовании, в том числе при взаимодействии с другими информационными системами. Рособрнадзором выполнена доработка ФИС ФРДО, включавшая в себя масштабирование технической инфраструктуры модуля ЕР ЦДО, переработку пользовательского интерфейса. После проведения успешных предварительных испытаний модуля ЕР ЦДО и разработки методических рекомендаций и видеоинструкций по работе с личным кабинетом состоялось обучение представителей образовательных организаций работе в модуле ЕР ЦДО, что позволило снизить вероятность ошибок [5].

В рамках реализации мероприятий Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», достигнутой в 2023 г., необходимо отметить следующее.

Были проведены 299 экспертиз исполнения обязательств и отчетной документации, а также хода исполнения обязательств по государственным контрактам (этапам государственных контрактов), предусмотренных государ-

ственными контрактами, заключенными Рособрнадзором в рамках реализации комплекса процессных мероприятий «Качество образования». Рособрнадзором осуществлена подготовка данных мониторинга реализации комплекса процессных мероприятий «Качество образования» в разрезе каждого государственного контракта и в разрезе каждого мероприятия, включающих: результаты контрактов, выявленные недостатки и замечания (по результатам последней экспертизы), экспертную оценку влияния результатов на достижение установленных программой значений показателей, а также результатов мероприятий, наличие неустоек (штрафов и пеней), экспертную оценку достижения значений показателей (на конец отчетного года), проведена Всероссийская встреча с родителями по вопросам оценки качества образования.

Также была проведена работа по широкому освещению экзаменационной кампании, в том числе обеспечено участие в мероприятиях федеральных СМИ (пресс-конференции, горячие линии и т.д.). За период с 16.10.2023 по 23.10.2023 о Всероссийской встрече с родителями в СМИ вышло 595 публикаций (185 – в федеральных и 410 – в региональных СМИ), более 500 из которых размещены в интернет-ресурсах. Всего, согласно мониторингу СМИ, в медиа вышло более 300 тыс. публикаций, посвященных деятельности Рособрнадзора. В 2023 г. была проведена комплексная работа в сети Интернет. Велось контентное сопровождение и работа с аккаунтами ведомства в социальных сетях. Осуществлялось продвижение диалоговых площадок Рособрнадзора в следующих социальных сетях: ВКонтакте, Telegram, Яндекс.Дзен, Одноклассники, Rutube. Рособрнадзор стабильно входит в топ-10 федеральных ведомств по основным метрикам социальных сетей – количеству подписчиков, просмотрам, комментариям, отработке негатива. Суммарный охват аудитории в социальных сетях ведомства – 12 млн пользователей [5].

Рособрнадзором обеспечено развитие (модернизация) информационной системы лицензирования образовательной деятельности (ИС ЛОД). Например:

- ◆ реализовано в подсистеме «Сводный реестр лицензий» отражение информации о номере лицензии, присваиваемом в Едином реестре учета лицензий;
- ◆ внесены изменения в подсистему «ИС ЛОД (“закрытая часть”» в части интеграции со смежными информационными системами, отражены изменения в законодательстве в сфере образования;
- ◆ внесены изменения в формируемый макет заявления в подсистеме «Личный кабинет образовательной организации», реализована возможность считывания данных из сводного реестра лицензий по организациям, имеющим лицензии иных лицензирующих органов;

- ♦ реализован функционал для образовательных организаций по внесению сведений по аккредитационным показателям в рамках проведения Рособрнадзором аккредитационного мониторинга системы образования;
- ♦ реализован функционал получения результата государственной услуги в виде реестровой выписки из государственной информационной системы «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам» [5] Рособрнадзором;
- ♦ осуществлена доработка (модернизация) информационной системы автоматизации контрольно-надзорной деятельности (ИС АКНД ОО);
- ♦ обеспечено развитие ИС АКНД ОО в части подсистемы АИС «Мониторинг» в соответствии с актуальным нормативным правовым обеспечением;
- ♦ осуществлено развитие существующих компонентов ИС АКНД ОО в части подсистемы АИС «Мониторинг» с целью формирования и верификации реестра поднадзорных организаций;
- ♦ разработаны компоненты ИС АКНД ОО, обеспечивающие возможность предоставления данных в Государственную автоматизированную информационную систему «Управление» (ГАС «Управление»).

В перечень наиболее важных результатов реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Информационное общество», достигнутых в 2023 г., вошли такие мероприятия, как:

- ♦ техническая поддержка ИС ЛОД в части проведения процедуры лицензирования образовательной деятельности в электронном виде, в том числе при получении заявлений, отправленных с ЕПГУ;
- ♦ формирование реестровой выписки по результатам оказания государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности;
- ♦ обслуживание оборудования, задействованного в реализации функционала Сервиса приема, предусмотренного описанием целевого состояния суперсервиса «Поступление в вуз онлайн»;
- ♦ сопровождение, мониторинг и администрирование виртуальной среды;
- ♦ установка обновлений общесистемного программного обеспечения; проведено резервное копирование хранимых данных (средствами среды виртуализации);
- ♦ управление (администрирование) системой защиты информации; осуществлено управление конфигурацией Сервиса приема и системой защиты информации; оперативное реагирование на инциденты.

В 2023 г. было обеспечено бесперебойное функционирование информационной системы Рособрнадзора, необходимой для предоставления государственной услуги по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, в части создания и блокировки (удаления) учетных записей пользователей, управления функциональными возможностями учетных записей пользователей Системы и поддержания правил разграничения доступа в Системе; контроля за действиями пользователей в Системе; устранения сбоев в работе программного обеспечения Системы в случае возникновения аварийных и критических ситуаций, затрудняющих эксплуатацию программного обеспечения Системы; консультационной и технической поддержки внешних и внутренних пользователей Системы; продления действия лицензий на программное обеспечение средств защиты информации и техническую поддержку их программного обеспечения.

Обеспечено бесперебойное функционирование информационных систем Рособрнадзора, обеспечивающих межсетевое (межведомственное) взаимодействие (СМЭВ Рособрнадзора) и агрегацию данных оценки качества образования (единой информационной системы, агрегирующей данные системы оценки качества образования (ЕИИС) с учетом перевода на отечественное программное обеспечение) [5].

Заключение

Система государственного контроля и надзора в сфере образования находится на этапе внедрения новых механизмов и инструментов реализации контрольно-надзорной деятельности, изменяются подходы к ее реализации в рамках системы реформирования контроля и надзора в Российской Федерации. В рамках совершенствования деятельности меняется периодичность проведения контрольных мероприятий в отношении образовательных организаций, меняется и система оценки эффективности и результативности деятельности органов государственной власти, в деятельность органов государственной власти внедряются новые информационные технологии.

В 2023 г. на федеральном уровне был принят ряд дополнительных нормативных актов, нацеленных на активизацию совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти в Российской Федерации. В них выставлены приоритеты реформирования контрольно-надзорной деятельности на период до 2030 г., которые, в конечном итоге, должны способствовать снижению социально значимых рисков.

Литература

1. Прибытков Ю.Б., Марянина Л.А. Современные направления реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-napravleniya-reformy-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 09.07.2024).
2. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ. (в ред. 24 апреля 2020 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки [Электронный ресурс] URL: <https://obrnadzor.gov.ru/news/rosobrnadzor-rasskazal-o-novyh-podhodah-k-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-ramkah-regulyatornoj-gilotiny/> (дата обращения: 09.07.2024).
5. Доклад о реализации Плана деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки на 2019–2024 годы, утвержденного 11.03.2019, и прилагаемого к нему Плана-графика мероприятий по реализации Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки документов стратегического планирования за 2023 год [Электронный ресурс] URL: https://obrnadzor.gov.ru/doc_view/81130/ (дата обращения: 07.07.2024).

References

1. Pribytkov, Yu.B., Maryanina, L.A. Modern trends in the reform of control and supervisory activities in the Russian Federation [Electronic resource] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-napravleniya-reformy-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-rossiyskoj-federatsii> (accessed on: 09.07.2024).
2. On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the future up to 2036: Decree of the President of the Russian Federation dated May 7 2024, No. 309. The document has not been published in this form. Access from the legal reference system "ConsultantPlus".
3. On Education in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 273-ФЗ of December 29, 2012. (ed. April 24, 2020). The document was not published in this form. Access from the legal reference system "ConsultantPlus".
4. The official website of the Federal Service for Supervision of Education and Science [Electronic resource] URL: <https://obrnadzor.gov.ru/news/rosobrnadzor-rasskazal-o-novyh-podhodah-k-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-ramkah-regulyatornoj-gilotiny/> (accessed on: 09.07.2024).
5. Report on the implementation of the Activity Plan of the Federal Service for Supervision of Education and Science for 2019–2024, approved on 11.03.2019, and the attached Action Plan for the implementation by the Federal Service for Supervision of Education and Science of strategic planning documents for 2023 [Electronic resource] URL: https://obrnadzor.gov.ru/doc_view/81130/ (accessed on: 07.07.2024).