

Научная статья
УДК 342.6
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-62-66>

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки как орган управления отраслевой компетенции

Кирилловых Андрей Александрович

Юридический институт Вятского государственного университета, Киров, Россия, kirillovykh2014@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены правовой статус Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в рамках действующей системы уполномоченных органов исполнительной власти в области образования. Раскрыты содержание, механизм реализации и перспективы развития контрольно-надзорных полномочий Федеральной службы в современных условиях.

Ключевые слова: управление, государство, власть, образование, орган, компетенция, отрасль

Для цитирования: Кирилловых А. А. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки как орган управления отраслевой компетенции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4 (56). С. 62—66. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-62-66>.

Original article

The Federal Service for Supervision of Education and Science as a management body of industry competence

Andrei A. Kirillovyh

Law Institute of Vyatka state University, Kirov, Russian Federation, kirillovykh2014@yandex.ru

Abstract. The article examines the legal status of the Federal Service for Supervision of Education and Science within the current system of authorized executive bodies in the field of education. The article reveals the content, mechanism of implementation and prospects for the development of the control and supervisory powers of the Federal Service in modern conditions.

Keywords: management, state, government, education, body, competence, industry

For citation: Kirillovyh A. A. The Federal Service for Supervision of Education and Science as a management body of industry competence. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 4 (56), pp. 62—66. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-62-66>.

Цель высшего образования, с одной стороны, заключается в обеспечении подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности, а с другой — в удовлетворении потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, повышении научно-педагогической квалификации.

В последние годы сфера высшего образования претерпела существенные изменения в

связи с присоединением Российской Федерации к странам участницам Болонского процесса (2003). В результате этого коренным образом изменилось российское законодательство в части высшего образования: усложнились образовательные программы и, соответственно, потребовалась перестройка деятельности федеральных органов государственной власти в сфере образования. Предоставленные полномочия по организации получения высшего образования должны быть использованы для

© Кирилловых А. А., 2021

максимально эффективной реализации новых правил в системе российского образования. Компетенция государственных институтов, руководителей и должностных лиц служит продолжением приходящихся на их долю государственных дел [1, с. 205].

Следует сказать, что на компетенцию органов исполнительной власти значительное влияние оказывают процессы цифровизации, формирующие новые полномочия, в частности по созданию и обеспечению различных видов государственных информационных ресурсов [2, с. 113—126]. Таким образом, цифровизация как явление общественной жизни становится движущим фактором трансформации управленческой функции государства, влечет за собой изменение и дополнение целей и задач органов власти.

Важная роль в достижении обозначенных целей и задач отводится органам управления образованием, призванным в рамках деятельности непосредственно обеспечивать реализацию направлений государственной образовательной политики. Структура органов построена по трехзвенной модели: «федеральное министерство — федеральная служба — федеральное агентство», закрепляющая таким образом соответствующее разграничение содержательной нагрузки управленческой функции органа исполнительной власти конкретного вида. В данной системе наряду с общими принципами организационной самостоятельности и независимости в известном объеме нашли отражение элементы координационных связей как горизонтального, так и вертикального характера. Реализация этой концепции изначально связывалась с дуалистичностью подчиненности федеральных органов исполнительной власти [3, с. 38—40], что вызывало проблемы с определением конкретных функций, закрепленных за соответствующими органами. Функциональное размежевание в работе органов исполнительной власти в рамках новой системы, по мнению ученых, не решило проблемы ликвидации монополизма в управлении отраслями хозяйства страны [4, с. 38—42].

Отметим, что федеральные службы и федеральные агентства находятся в введении соответствующих федеральных министерств, возглавляющих структуру органов конкретного отраслевого профиля. В действующей системе ряд федеральных органов исполнительной власти находится под непосредственным руководством Правительства Российской Федерации (например, Федеральная антимонопольная

служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство по делам молодежи, Федеральное агентство по делам национальностей) либо Президента Российской Федерации (Государственная фельдъегерская служба, Служба внешней разведки, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба войск национальной гвардии, Федеральная служба охраны, Федеральная служба по финансовому мониторингу), олицетворяя собой централизованную публичную администрацию государства [5, с. 34—39].

Представляется, что непосредственное подчинение соответствующих органов высшему органу исполнительной власти или главе государства, с одной стороны, обеспечивает их независимость, а с другой — позволяет курирующим их субъектам получать достоверную информацию о состоянии дел в соответствующей сфере управленческой деятельности.

Рассматривая систему органов управления образованием, следует обратить внимание на профильные органы исполнительной власти *специальной (отраслевой) компетенции*, осуществляющих отраслевое управление в соответствующей сфере. Особое место в этой системе занимает Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее — Рособрнадзор). Согласно положению о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (утв. Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2018 года № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») Рособрнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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 рамках соответствующих полномочий. Необходимо отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» также установлено,

что руководство деятельностью Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки осуществляет и Правительство Российской Федерации. Это означает, что в настоящее время Рособнадзор в рамках действующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти находится в непосредственном ведении (подчинении) Правительства Российской Федерации.

По мнению М. В. Ожигановой, такая организационная структура по выполнению надзорных функций в сфере образования позволит Рособнадзору использовать широкий арсенал регулятивных инструментов, включая нормотворчество в сфере лицензирования и государственной аккредитации [6, с. 68]. Ученые в целом положительно оценивают наличие нормотворческих полномочий у федеральных служб и агентств, связывая это с повышением оперативности решения стоящих перед уполномоченными органами вопросов [7, с. 20—24].

Попутно отметим, что нормотворческие полномочия органов исполнительной власти в данный период не получили необходимого объема цифрового формата их реализации. Пока они используются с опорой на известные средства информационного инструментария разработки и создания нормативных правовых актов. Однако в фокус цифровизации при реализации полномочий органов исполнительной власти в настоящее время попадает контрольно-надзорная деятельность [2, с. 113—126], что можно объяснить важностью сфер общественных отношений, которые попадают в область интересов контрольно-надзорных органов и, как следствие, самого государства.

Реализация контрольно-надзорной деятельности сопряжена с большим объемом информации, получаемой уполномоченным органом по результатам обобщения итогов правоприменительной практики. Анализ причин отклонения подконтрольного субъекта от заранее заданных параметров деятельности может быть связан не только с неисполнением норм действующего законодательства, но также с недостаточным объемом использования профилактических мер. Кроме того, проблема может заключаться в механизме организации работы самого контрольно-надзорного органа. Наличие соответствующей информации может служить основанием для необходимых изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность как контролируемых субъектов, так и самих контрольно-надзорных органов, следовательно, требуется обеспечение участия

субъектов контроля и надзора в разработке соответствующих проектов нормативных правовых актов, что ранее рассматривалось как одно из направлений повышения эффективности исполнительно-распорядительной деятельности.

Представляется, что необходимая степень самостоятельности от Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в вертикальных управленческих связях обеспечивает организационную независимость Рособнадзора и возможность выбора соответствующей методики его деятельности. По большому счету в рамках контрольно-надзорной деятельности должна быть выстроена система организационно-управленческих связей, максимально способствующих включению в этот процесс всех заинтересованных субъектов. Так, в рамках государственного строительства в сфере культуры к решению возникающих проблем в реализации культурной политики предлагается помимо профильных органов государственной власти активно привлекать государственные некоммерческие организации, например, культурные центры [8, с. 1261—1270].

Вполне понятно, что в рамках общей магистральной линии руководства государства по снижению административного давления на социально-экономическую сферу, включая область образования, необходимо менять подходы к методике проведения соответствующих проверок образовательных организаций. По сути, на практике вместо сугубо карательных регулятивных инструментов должны активно внедряться и адаптироваться различные формы метода убеждения, стимулирующие поднадзорных субъектов к обеспечению соответствия своей деятельности требованиям образовательного законодательства [6, с. 71].

В рамках реализуемого функционала Рособнадзору предоставлены полномочия по лицензированию образовательного процесса и государственной аккредитации ряда организаций. В частности, к ним относятся организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования. Лицензирование организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации, не входящих в указанный перечень, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования (п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Положение о лицензировании образовательной деятельности утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 года № 966 «О лицензировании образовательной деятельности».

Также Рособрнадзором проводится государственная аккредитация образовательной деятельности: организаций, в отношении которых также проводится лицензирование; иностранных образовательных организаций, которые осуществляют образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации.

Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности».

Кроме того, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки предусмотрено проведение государственного контроля (надзора) в сфере образования: за деятельностью образовательных организаций; за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют государственное управление в сфере образования.

Для организационно-технического и информационно-аналитического сопровождения процедур государственной аккредитации образовательных организаций в рамках полномочий Рособрнадзора приказом Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 18 апреля 1995 года № 570 «О создании при Марийском государственном университете научно-информационного центра государственной аккредитации Госкомвуза России» создано Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования» (ФГБУ «Росаккредагентство»). Помимо реализации указанных полномочий, Агентство участвует в деятельности по реализации положений Болонской декларации в части обеспечения качества образования (п. 1.8 Устава ФГБУ «Национальное аккредитационное агентство в сфере образования»). В 2017 году Росаккредагентство признано полноправным членом Европейской ассоциации гарантии качества в высшем образовании (ENQA), что подтверждает эффективность его работы и соответствует деятельности установленным общеевропейским стандартам обеспечения качества образования.

В то же время специалисты отмечают достаточную перегруженность работы Рособрнадзора

при низком уровне организационно-ресурсного и кадрового обеспечения, что стало одной из причин его малоэффективности в рамках реализации возложенных на указанный орган полномочий. Для решения проблемы обеспечения единообразного подхода к реализации контрольно-надзорного механизма предлагается централизация контрольно-надзорной деятельности, сосредоточение соответствующих полномочий в рамках единого контрольного органа с сетью территориальных управлений в регионах [9, с. 490].

Полагаем, что данное предложение нуждается в серьезном обосновании как минимум по нескольким причинам: во-первых, общая магистральная линия в рамках административной реформы связана с организационными аспектами деятельности органов исполнительной власти, в том числе с их оптимизацией и перераспределением полномочий в рамках остающейся структуры, либо передачей их негосударственным субъектам; во-вторых, оптимизация системы органов подразумевает решение другой весьма важной в современных экономических реалиях задачи — оптимизация (сокращение) расходов на реализацию управленческой функции. Уже это сводит на нет возможного рода изменения, касающиеся расширения системы органов публичного управления.

В рамках совершенствования контрольно-надзорной деятельности требуется тщательный анализ полномочий Рособрнадзора на предмет их возможного изъятия и (или) передачи части из них иным субъектам, в том числе институтам общественного контроля в сфере образования. Собственно говоря, систематизация функций и полномочий органов исполнительной власти — краеугольный камень в контексте решения проблемы реформирования публичной администрации. Попутно следует согласиться с тем, что позитивное правовое регулирование в сфере государственного управления должно опираться на научную обоснованность, а также теоретически выверенные конструкции конкретных правовых норм [10, с. 62].

В завершение отметим, что эффективность практической деятельности публичных органов управления связана с наличием конкретного перечня полномочий, используемых в рамках решения поставленных управленческих задач. Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования означают совокупность предоставленных таким органам прав и обязанностей применительно к образованию.

Список источников

1. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 485 с.
2. Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113—126.
3. Лахтина Т. А., Комовкина Л. С. Вопросы совершенствования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 38—40.
4. Россинский Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 38—42.
5. Волков А. М., Лютыгина Е. А. К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 34—39.
6. Ожиганова М. В. Размышления о реформе государственного контроля и надзора в сфере высшего образования // Право и образование. 2019. № 1. С. 62—72.
7. Россинский Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 20—24.
8. Шамшутдинова А. Р. Система органов исполнительной власти в сфере культуры // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1261—1270.
9. Бондаренко Д. В. Федеральные полномочия в сфере образования, переданные субъектам Российской Федерации // Гармонизация образовательного права России: проблемы теории и практики / отв. ред. В. М. Сырых, В. В. Насонкин. М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2019. С. 474—490.
10. Аврутин Ю. Е. Перспективы формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России: доктринальные основания и формы реализации // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2016. № 3 (26). С. 58—73.

Информация об авторе

А. А. Кирилловых — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

A. A. Kirillovyh — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 21.07.2021; одобрена после рецензирования 01.10.2021; принята к публикации 13.12.2021.

The article was submitted 21.07.2021; approved after reviewing 01.10.2021; accepted for publication 13.12.2021.

References

1. Tikhomirov Yu. A. Management on the basis of law. Moscow: Formula of law Publ., 2007. 485 p. (In Russ.)
2. Kabytov P. P., Starodubova O. E. The impact of digitalization on the implementation of the powers of executive authorities. *Journal of Russian Law*, 2020, no. 11, pp. 113—126. (In Russ.)
3. Lakhtina T. A., Komovkina L. S. Issues of improving the system and structure of federal executive authorities. *Administrative law and process*, 2019, no. 6, pp. 38—40. (In Russ.)
4. Rossinsky B. V. Reflections on the reform of the system of federal executive authorities. *Administrative law and process*, 2019, no. 10, pp. 38—42. (In Russ.)
5. Volkov A. M., Lyutyagina E. A. On the question of the role and place of the Presidential Administration of the Russian Federation. *Administrative law and process*, 2012, no. 3, pp. 34—39. (In Russ.)
6. Ozhiganova M. V. Reflections on the reform of state control and supervision in the field of higher education. *Law and education*, 2019, no. 1, pp. 62—72. (In Russ.)
7. Rossinsky B. V. On the issue of reforming the system of federal executive authorities. *Administrative law and process*, 2004, no. 1, pp. 20—24. (In Russ.)
8. Shamshutdinova A. R. The system of executive authorities in the field of culture. *Administrative and municipal law*, 2015, no. 12, pp. 1261—1270. (In Russ.)
9. Bondarenko D. V. Federal powers in the field of education transferred to the subjects of the Russian Federation. Harmonization of educational law of Russia: problems of theory and practice / ed. by V. M. Strykh, V. V. Nasonkin. Moscow: Federal Center for Educational Legislation Publ., 2019. Pp. 474—490. (In Russ.)
10. Avrutin Y. E. Prospects for the formation of state policy in the field of organizational and legal construction of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia: doctrinal bases and forms of implementation. *Vestnik VSU. The series "Law"*, 2016, no. 3 (26), pp. 58—73. (In Russ.)