

УДК 342.9

**О НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Б. М. Фролов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 30 декабря 2014 г.

Аннотация: рассматриваются принципы осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (принципы динамики). Подробно исследуются некоторые из этих принципов, проводится анализ их нормативно-правового закрепления в действующем законодательстве.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, сфера образования, принципы динамики.

Abstract: the article deals with the principles of state control and supervision in the sphere of education (principles of dynamics). The author examines in detail some of these principles and analysis their regulatory consolidation in the current legislation.

Key words: state control and supervision, the sphere of education, principles of dynamics.

В основе любой деятельности лежат определенные общие начала, на которых она организуется и претворяется в жизнь. Обычно такие начала называются «принципами».

Государственный контроль и надзор в сфере образования основывается также на определенных принципах, различных по своей сущности и назначению.

Во-первых, поскольку государственный контроль и государственный надзор являются функциями государственного управления, то их реализация определяется *принципами государственного управления*, объективными и существенными сторонами организации данного управления¹.

Во-вторых, действующее законодательство под государственным контролем и надзором понимает деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, заключающуюся в проведении мероприятий по проверке соблюдения и исполнения поднадзорными субъектами законодательства в определенной сфере деятельности (государственный надзор), а также по определению эффективности, результативности, целесообразности в деятельности подконтрольных субъектов (государственный контроль)². Так как указанная деятельность регулируется нормами

155

¹ См.: *Кеня И. А.* Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Рос. юстиция. 2013. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Данный тезис формулируется на основе определения государственного контроля (надзора), закрепленного в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря

права, то государственный контроль и надзор базируются на определенных *правовых принципах*, под которыми можно понимать «выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его основы, закреплённые в нем закономерности общественной жизни»³, являющиеся особым звеном структуры права, неотделимым от действующих юридических норм, хотя и имеющим в праве самостоятельное значение⁴.

В-третьих, в связи с тем что обозначенной нами сферой государственного контроля и надзора является образование, то важное место занимают *принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования*. Именно такую формулировку данных принципов закрепляет Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»⁵ (далее – закон об образовании). Данное название отличается от обозначения, установленного в законе об образовании 1992 г. Статья 2 указанного нормативного правового акта имела название «Принципы государственной политики в области образования». Теперь же наравне с государственной политикой имеет место правовое регулирование отношений в сфере образования, что является положительной новацией, поскольку соответствует структуре и содержанию нового закона об образовании, который подробно закрепляет правовой статус участников образовательных отношений и иных отношений в сфере образования.

Закономерно возникает вопрос: как соотносятся между собой принципы государственного управления, принципы права (в нашем случае административного) и принципы законодательства? Стоит согласиться с мнением М. П. Петрова, который утверждает, что принципы административного права выражают объективные закономерности государственного управления и нормативно закрепляют принципы такого управления, имеющие важное значение в качестве правовых регуляторов⁶. В случае закрепления в действующем законодательстве принципы права становятся принципами законодательства.

Принципы государственного контроля и надзора в сфере образования можно классифицировать следующим образом:

1) принципы организации государственного контроля и надзора в сфере образования, по-другому обозначаемые как принципы статистики.

2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249).

³ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 98.

⁴ См.: Там же. С. 261.

⁵ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁶ См.: Петров М. П. О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2009. № 1. С. 205–206.

К ним относятся: принцип самостоятельности органов государственного контроля и надзора в сфере образования; принцип разграничения полномочий по государственному контролю и надзору в сфере образования между органами государственной исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектами; принцип линейности и функциональности в организации работы органов государственного контроля и надзора и их должностных лиц; принцип законности в организации системы органов государственного контроля и надзора в сфере образования; принцип приоритетности образования в организации структуры органов государственного контроля и надзора. Указанные принципы определяют основы построения системы и структуры контрольно-надзорных органов в сфере образования и их правового статуса (компетенции, полномочий, целей, задач и др.);

2) принципы осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования: устанавливают общие подходы к непосредственному проведению контрольных и надзорных мероприятий. На их основе строится система прав и обязанностей как органов исполнительной власти и их должностных лиц при проведении проверок, так и подконтрольных и поднадзорных юридических и физических лиц. Иное название данных принципов – принципы динамики государственного контроля и надзора в сфере образования. Они достаточно многообразны: сюда относятся, например, принцип законности при проведении мероприятий по государственному контролю и надзору в сфере образования, принцип ответственности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и их должностных лиц и др. Рассмотрим подробнее следующие:

1. Принцип доступности и информационной открытости государственного контроля и надзора в сфере образования⁷. Реализация данного принципа, во-первых, предполагает, что органы государственного контроля и надзора в сфере образования проводят мероприятия по проверке подконтрольных и поднадзорных субъектов открыто и гласно. Любые интересующиеся физические и юридические лица имеют право знать о прошедших и намечающихся проверках и об их результатах. Для этого указанные государственные органы исполнительной власти размещают на своих официальных сайтах в Интернете планы проверок на текущий и следующий год; информация о каждой проведенной проверке и ее результатах также выкладывается на данном сайте. Исключением является информация об осуществлении государственного контроля и надзора в отношении образовательных организаций, реализующих образователь-

⁷ Данный принцип конкретизируется в ч. 2 ст. 97 закона об образовании, в котором устанавливается следующее: органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации, осуществляющие образовательную деятельность, обеспечивают открытость и доступность информации в системе образования. В соответствии с ч. 1 ст. 89 закона об образовании одним из принципов государственного управления системой образования является также принцип информационной открытости и учета общественного мнения.

ные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну⁸.

Во-вторых, описываемый принцип предусматривает открытость и доступность для физических и юридических лиц информации о нормативных правовых актах, соблюдение и исполнение которых проверяется в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля и надзора, о правах и обязанностях органов государственного контроля и надзора и их должностных лиц (п. 3 ст. 3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – закон № 294-ФЗ). Если информация об указанных нормативных правовых актах в большей части имеется на официальных сайтах рассматриваемых органов, то информация о правах и обязанностях контрольно-надзорных органов и их должностных лиц не всегда легко доступна. Данная информация подробно закрепляется в административных регламентах исполнения функций по государственному контролю качества образования и государственному надзору в сфере образования, которые в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁹ должны быть размещены на официальном сайте органа, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере образования, в Интернете. К сожалению, анализ показывает, что не все рассматриваемые нами органы государственной исполнительной власти размещают на своих официальных сайтах необходимые административные регламенты. Например, на 11 ноября 2014 г. только у двух из семнадцати субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ (Ярославской и Тверской областей), на официальных сайтах органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования, имелись административные регламенты, соответствующие действующему законодательству. В органах исполнительной власти других субъектов размещены или устаревшие административные регламенты (например, в Белгородской, Владимирской, Воронежской, Костромской областях), или же они вообще отсутствуют (к примеру, в Брянской, Ивановской, Курской, Липецкой, Московской областях). Официальный сайт в Интернете контрольно-надзорного органа в сфере образования Орловской области нам вообще обнаружить не удалось.

Реализация положений Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного само-

⁸ См.: Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну : постановление Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 627 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31. Ст. 4223.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

управления» является, на наш взгляд, одним из основных направлений деятельности органов государственного контроля и надзора в сфере образования. На официальном сайте органов в Интернете должна находиться вся предусмотренная указанным нормативным правовым актом информация. Исполнение требований указанного закона будет способствовать дальнейшей оптимизации работы органов государственного контроля и надзора в образовательной сфере, повышению качества и эффективности проведения проверок.

2. Принцип независимости в осуществлении государственного контроля и надзора в сфере образования. Данный принцип означает, что органы государственного контроля и надзора и их должностные лица в своей деятельности независимы от иных органов государственной власти, осуществляют контрольно-надзорные мероприятия беспристрастно, самостоятельно и в наибольшей степени объективно.

Содержание указанного принципа можно определить исходя из норм действующего законодательства. Так, в соответствии со ст. 3 закона № 294-ФЗ можно утверждать, что независимость деятельности обеспечивается:

1) финансированием за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора) проверок, в том числе мероприятий по контролю. Так, в 2013 г. Департаменту образования, науки и молодежной политики Воронежской области было выделено на исполнение переданных полномочий Российской Федерации по государственному контролю (надзору) 5321,9 тыс. рублей (100 % к запланированному объему средств);

2) разграничением полномочий Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора) и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль и надзор на территории субъектов Российской Федерации. Так, Рособрнадзор осуществляет государственный контроль и надзор в отношении организаций, перечень которых установлен в п. 7 ч. 1 ст. 6 закона об образовании: это, например, организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования; российские образовательные организации, расположенные за пределами территории Российской Федерации и т.д. Рособрнадзор проводит также проверки государственных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования. Органы государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют контроль и надзор за образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, индивидуальными предпринимателями на территории соответствующего субъекта и за органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

3. Принцип учета интересов подконтрольных и поднадзорных субъектов. Деятельность по государственному управлению предполагает, что существует управляющий, властный субъект – орган государственного

управления, и подвластные субъекты, на которых данное государственное управление распространяется. Образуется определенное государственно-управленческое отношение, в котором властный и подвластный субъекты обладают правами и обязанностями по отношению друг к другу. Данное правоотношение, урегулированное нормами административного права, становится административным правоотношением.

В соответствии с п. 30 ст. 2 закона об образовании отношения в сфере образования образуют образовательные отношения и иные отношения, связанные с образовательными, целью которых является создание условий для реализации права граждан на образование. К «обеспечивающим» образовательный процесс отношениям относятся и административные правоотношения.

Субъектами контрольно-надзорных правоотношений как вида обеспечивающих процесс образования административных правоотношений являются также два субъекта – властный и подвластный. Властные субъекты – органы государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере образования; подвластные – организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Важным элементом в реализации контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования является учет интересов проверяемых субъектов, выраженный в создании различных гарантий для этих субъектов при проведении мероприятий по контролю и надзору.

Можно выделить два вида указанных гарантий – общие и особенные. Соблюдение *общих гарантий* осуществляется всеми государственными контрольными и надзорными органами в Российской Федерации, они закрепляются в законе № 294-ФЗ. *Особенные гарантии* связаны именно с той сферой, в которой государственный контроль или надзор проводится. В нашем случае это сфера образования.

Закон № 294-ФЗ достаточно подробно устанавливает систему принципов, закрепляющих общие гарантии. Это преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности; проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля и надзора, их должностных лиц; недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля и надзора проверок исполнения одних и тех же обязательных требований; недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, для начала осуществления предпринимательской деятельности; недопустимость взимания органами государственного контроля и надзора с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю и надзору. Эти общие принципы реализуются во всех отраслевых видах государственного контроля и надзора и в административных процедурах их проведения.

Подробнее хотелось бы рассмотреть такую общую гарантию, как принцип презумпции добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Традиционно понятие «добросовестность» исследуется в науке гражданского права. Принцип добросовестности относится к нравственным принципам гражданского права¹⁰ и понимается как внутренняя субъективная оценка своего поведения, когда с учетом своих интересов субъект не нарушает законных интересов других лиц¹¹. При этом «недобросовестность» означает «действия субъектов, которые знали (могли или должны были знать) реальные обстоятельства дела, но намеренно реализовывали свои права»¹². Как следует из ч. 3 ст. 1 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации¹³, при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

Однако закон № 294-ФЗ закрепляет не принцип добросовестности, а принцип *презумпции* добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Под презумпцией можно понимать умозаключение о вероятном существовании факта, основанное на статически закономерной взаимосвязи между имеющимися и презюмируемыми фактами¹⁴. Соответственно, правовая презумпция – это закрепленное в правовой норме вероятностное опровержимое предположение о существовании юридического факта¹⁵.

В. К. Бабаевым выделялась презумпция добропорядочности, смысл которой, по его мнению, состоит в том, что всякий субъект, если не будет доказано иное, предполагается добропорядочным¹⁶. При этом под добропорядочностью автор понимает образ поведения человека, характеризующийся соблюдением правил, условий жизни, принципов, считающихся положительными с точки зрения общества в целом¹⁷, а тесно связанной с ней добросовестностью – «честное, со всей тщательностью и аккуратностью выполнение обязанностей, старательность, исполнительность»¹⁸.

¹⁰ См.: *Симанович Л. Н.* Добросовестность и разумность в гражданском праве (вопросы теории и практики) // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 2. С. 81.

¹¹ См.: *Дерюгина Т. В.* Добросовестность участников гражданских правоотношений как предел и принцип права // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 5, Юриспруденция. 2013. № 3. С. 53.

¹² *Волков А. В.* Добросовестность и разумность в концепции «злоупотребление гражданским правом» // Актуальные проблемы рос. права. 2009. № 3. С. 245.

¹³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁴ См.: *Пронина М. П.* Презумпции в современном российском праве : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 7.

¹⁵ См.: Там же.

¹⁶ См.: *Бабаев В. К.* Презумпции в советском праве. Горький, 1974. С. 88.

¹⁷ См.: Там же. С. 86.

¹⁸ Там же. С. 87.

Таким образом, принцип презумпции добросовестности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, означает, что должностные лица органа государственного контроля и надзора в сфере образования при проведении мероприятий по проверке обязаны исходить из того, что проверяемые субъекты действуют в точном соответствии с законом, своевременно исполняют все необходимые требования различных органов государственной исполнительной власти; в указанных организациях образовательный процесс ведется в соответствии с законодательством об образовании, учитываются интересы и соблюдаются академические права как обучающихся лиц, так и педагогических работников. Данный принцип является важной гарантией организациям, осуществляющим образовательную деятельность, поскольку запрещает государственным органам исполнительной власти, как отмечает Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации, проводить проверки с обвинительным уклоном¹⁹. Однако стоит еще раз отметить, что указанная добросовестность только предполагается, презюмируется, и часто при проведении проверки органами контроля и надзора выявляются многочисленные нарушения действующего законодательства проверяемыми организациями.

Важное место в системе особенных гарантий занимают принципы, закрепленные в п. 2 ч. 1 ст. 3 закона об образовании: во-первых, обеспечение права каждого человека на образование; во-вторых, недопустимость дискриминации в сфере образования. Именно на реализацию обеспечения права каждого человека на образование, закрепленного в ч. 1 ст. 43 Конституции Российской Федерации²⁰, направлены все действия проводимых проверок органов государственного контроля и надзора. Указанные органы обязаны пресекать выявленные случаи дискриминации в сфере образования. Конституционный Суд РФ в своем постановлении отдельно указал, что «применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения»²¹. Итогом государствен-

¹⁹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.

²⁰ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

²¹ По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых

ного контроля и надзора в сфере образования является создание условий для соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, академических прав и свобод участников отношений в сфере образования, предотвращения, устранения случаев ущемления этих прав и свобод.

В Послании Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. Президент Российской Федерации отметил, что необходимо «отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля». Наверное, одним из возможных путей решения проблемы «тотальности» и «бесконечности» контроля и надзора является создание четкой и понятной системы принципов организации и осуществления государственного контроля и надзора в различных сферах и отраслях. Закрепление такой системы принципов, в том числе и в законе об образовании, будет способствовать повышению эффективности, оперативности, результативности контрольно-надзорных мероприятий в образовательной сфере и станет дополнительным фактором повышения законности как в деятельности Рособрнадзора и органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль и надзор в сфере образования, так и в деятельности образовательных организаций, организаций, осуществляющих обучение, индивидуальных предпринимателей.

законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 22. Ст. 2375.

Воронежский государственный университет

Фролов Б. М., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: frolobor@yandex.ru
Тел.: 8-910-287-49-83*

Voronezh State University

Frolov B. M., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: frolobor@yandex.ru
Tel.: 8-910-287-49-83*