

УДК 342.5

Контрольно-надзорная деятельность в сфере образования как элемент правоохранительной системы России

**Рябченко Д.С.**Начальник отдела качества и перспективного развития
Невинномысского института экономики, управления и права

Статья рассматривает образование как сферу правоохраняемых интересов. Проведено соотнесение деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки с традиционными правоохранительными органами. Рассмотрено встраивание сферы образования в правоохранительную систему России.

Ключевые слова: контроль, надзор, высшее образование, правовое регулирование, правоохранительные органы, Рособрнадзор.

Реформирование российского образования на нынешнем этапе во всех его составляющих объективно невозможно без совершенствования его правового сопровождения и охраны от причинения вреда правоохраняемым интересам. Следовательно, совершенствование правоохранительной деятельности в сфере образования является одним из ключевых факторов развития системы образования России.

На сегодняшний день вопросы образования и образовательной сферы, пресечение и профилактика нарушений законодательства в образовательной сфере и проблема юридической ответственности являются одними из приоритетных в обществе и государстве. Отсюда вытекает необходимость постоянного и полного надзора и контроля за деятельностью юридических и физических лиц в сфере образования с целью своевременного выявления возможных правонарушений и недопущения посягательств. Именно это послужило обоснованием выбора данной проблематики в качестве темы исследования. Цель исследования определяется как рассмотрение деятельности контрольно-надзорных органов для образовательных организаций высшего образования и научных организаций как правоохранительной деятельности в сфере образования.

Деятельность по охране прав в сфере образования, осуществляется контрольно-надзорными органами специальной компетенции, основным из которых является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее также – Рособрнадзор).

Цель исследования предопределяет его задачи: определить признаки и функции правоохранительных органов, основные методы их работы; проанализировать деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, выделить основные направления ее работы, провести аналогию между деятельностью Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и другими органами, традиционного определяемыми как правоохранительные. Основной целью таких органов является защита права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение к правонарушителям мер принуждения. Эти органы именуются правоохранительными [1; 2].

Принятые в 2006-2007 гг. федеральные законы полностью изменили концепцию и принципы осуществления полномочий по контролю и надзору в сфере образования: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [3], Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» [4], Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [5] и ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (утратил силу в связи с вступлением

в силу Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [6].

Этими законами, во-первых, были установлены новые государственные функции по контролю в сфере образования и, во-вторых, закреплена совершенно иная организационно-управленческая модель реализации этих функций, отличная от существовавшей с момента принятия Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [7].

Новый схема разграничения полномочий определяет не только отношения федерального уровня и уровня субъектов, но и разграничивает полномочия на уровне субъекта – между органом, осуществляющим региональное управление в сфере образования, вырабатывающим государственную политику в области образования, и региональным органом, осуществляющим надзор и контроль за исполнением законодательства в области образования.

Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [6] внес изменения во многие нормы Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [7]. Однако ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» сохранила статус и функции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, тем самым подчеркнув необходимость существования подобной структуры и важность соблюдения законодательства в рассматриваемой области.

Характерная особенность Рособрнадзора, а также иного правоохранительного органа (как и все органы государства, он наделен государственно-властными полномочиями, компетенцией, обладает организационной самостоятельностью, которая предусмотрена законом) состоит в том, что правоохранительная деятельность в общем объеме его деятельности является доминирующей (преобладающей) [8; 9].

В ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [6] установлено, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, вправе в пределах своей компетенции инспектировать в порядке надзора на территории Российской Федерации образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органы управления образованием и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования. Порядок осуществления контроля и надзора в сфере образования устанавливается Правительством Российской Федерации. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции

по контролю и надзору в сфере образования и науки, вправе передавать осуществление части своих полномочий в порядке, установленном федеральным законом, уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим контроль и надзор в сфере образования [10].

Субъекты РФ, в соответствии с их статусом и компетенцией, могут принимать в области управления образованием законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования. Соответственно, контрольно-надзорные органы субъектов РФ также осуществляют переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

К особенностям правоохранительных органов относится и то, что они взаимодействуют не только друг с другом в целом, но иногда это взаимодействие даже сильнее между правоохранительным органом в целом и отдельной структурой (подразделением) другого правоохранительного органа [11].

В процессе работы по охране права в области образования Рособрнадзор тесно взаимодействует с другими контрольно-надзорными органами: органами здравоохранения, органами противопожарного надзора, органами санитарно-эпидемиологического надзора и т.п. Взаимодействие с Прокуратурой РФ и судебными органами позволяет оперативно реагировать на нарушения права и применять меры государственного принуждения к лицам, допустившим правонарушения. Эти меры различаются в зависимости от компетенции органа и тяжести совершенного правонарушения.

Деятельность Рособрнадзора определена законодательно нормативными актами, которые наделяют его государственно-властными полномочиями, компетенцией, дает организационную самостоятельность. Имеющаяся нормативная база позволяет в полном объеме осуществлять контроль и надзор за деятельностью образовательных учреждений.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.07.2013 г. № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» [12], определено, что Рособрнадзор находится в ведении Министерства образования и науки РФ.

Нахождение Рособрнадзора в ведении Министерства образования и науки РФ формирует важнейшую юридическую коллизию. Суть данной правовой коллизии проявляется в аналогичной Рособрнадзору подведомственности и подотчетности части образовательных организаций, реализующих программы высшего образования и среднего профессионального образования. Так, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (будучи в ведении Министерства образования и науки

РФ), осуществляет контрольно-надзорную деятельность за образовательными организациями, функции учредителя которых выполняет Министерство образования и науки РФ. Подчиненность Рособнадзора Министерству образования и науки РФ мешает нормальной слаженной работе правовой системы, сказывается на эффективности правового регулирования и создает неудобства в правоприменительной практике. Осуществление контрольных и надзорных отношений между различными структурами, находящимися в ведении одного федерального органа, предполагает внутренний конфликт интересов такого федерального органа.

Выведение Рособнадзора из ведения Министерства образования и науки РФ и подчинение его напрямую Правительству РФ позволит не только устранить конфликт соподчиненности, но и более полно встроить Рособнадзор в правоохранительную систему России.

Используя диалектический метод, можно сформулировать проблему, разрешение которой будет определять дальнейшие научные исследования в этой области [13]. Основным противоречием в вопросе правоохранительной деятельности в сфере образования является, с одной стороны, необходимость контрольно-надзорных мероприятий по отношению к образовательным организациям, функции учредителя которых выполняет Министерство образования и науки РФ, с другой стороны, отношения подчиненности и подведомственности контрольно-надзорных органов.

Сравнивая признаки правоохранительных органов и специфические признаки деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, можно сделать вывод, что Рособнадзор является правоохранительным органом, выполняющим контрольно-надзорную функцию в области образования, осуществляющим специализированную правоохранительную деятельность в области образования. Его деятельность направлена на защиту прав и свобод граждан, общественных и государственных институтов от противоправных посягательств. Это, в свою очередь, может служить гарантией соблюдения качества предоставления образовательных услуг. Таким образом, Рособнадзор выполняет роль правоохранительных органов в сфере образования и науки. Структурно и организационно Рособнадзор имеет все признаки органа, контролирующего соблюдение законодательства в сфере образования. Действия, проводимые Рособнадзором для этого, выполняются с точным соблюдением требований законодательства РФ и в процедурной части совпадают с процедурами, проводимыми такими контролирующими соблюдение закона органами, как МВД, прокуратура и другими. Следовательно, можно определить отношение Рособнадзора к правоохранительным органам РФ.

Литература:

1. Гавриленко А.А. Понятие и система правоохранительных органов // Сибирский юридический вестник. – 2009. – № 1 (44). – С. 94-100.
2. Мирзоев Г.Б. Правоохранительная деятельность государства и вопросы общественного контроля. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 373 с.
3. Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 07.11.2014).
4. Федеральный закон от 20.04.2007 г. № 56-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 07.11.2014).
5. Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». – URL: <http://base.garant.ru/135916/> (дата обращения 08.11.2014).
6. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СПС «Консультант Плюс».
7. Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-I «Об образовании». – URL: <http://base.garant.ru/10164235/>
8. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: учеб. пособ. / Под ред. канд. юрид. наук. В.А. Галкова. – Белгород, 2001. – 438 с.
9. Правоохранительные органы Российской Федерации: Сборник нормативных актов. – М.: Юрайт, 2000. – 214 с.
10. Куров С.В. Проблемы правовой ответственности в сфере образования // Ежегодник Российского образовательного законодательства. – 2006. – Т. 1. – С. 38-49.
11. Артемьев А.М. О признаках правоохранительной службы // Актуальные проблемы соврем. науки. – 2008. – № 2. – С. 78-81.
12. Постановление Правительства РФ от 15.06.2013 г. № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки». – URL: <http://base.garant.ru/70415926/>
13. Попов М.В., Мазур О.А. Материализм и теория формаций // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 6. – С. 33-35.

Means of Control and Supervision in Education as an Element of Russian Law Enforcement System

D.S. Ryabchenko

Nevinnomyssky Institute of Economics, Management and Law

The paper presents education as a sphere of legally protected interests. The author relates Federal watchdog agency activities in education and science to activities of traditional law enforcement bodies, and analyzes integration of education in Russian law enforcement system.

Key words: control, surveillance, higher education, legal regulation, law enforcement bodies, Federal Education and Science Supervision Agency.

