

Риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) в образовании

Н. М. Кропачев, Е. А. Дмитрикова, М. Ю. Лаврикова, А. А. Соловьев

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Кропачев, Николай М., Екатерина А. Дмитрикова, Марина Ю. Лаврикова, Александр А. Соловьев. 2023. «Риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) в образовании». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 307–317. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.202>

В статье анализируются изменения в нормативно-правовом регулировании и реализации государственного контроля (надзора) в сфере образования, связанные с переходом к применению риск-ориентированного подхода. Авторы исходят из того, что контрольно-надзорная деятельность осуществляется в том числе посредством профилактики нарушений, поэтому в рамках профилактических мероприятий необходима оценка факторов и условий, создающих риск нарушений обязательных требований. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» встраивает аккредитационный мониторинг в систему государственного контроля (надзора) в сфере образования. Опираясь на указанную особенность государственной регламентации образовательной деятельности, авторы отмечают потенциал применения риск-ориентированного подхода в сфере образования и приходят к выводу о том, что не только содержание обязательного требования должно быть направлено на устранение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, но и показатели мониторингов, требования, адресованные образовательным организациям в целях обеспечения мониторинга системы образования, должны быть сформулированы с применением риск-ориентированного подхода. В качестве самостоятельной проблемы обозначена соразмерность мер, применяемых к контролируемым лицам, с учетом рисков причинения вреда охраняемым ценностям в сфере образования; обоснован вывод о том, что риск-ориентированный подход позволяет снизить административную нагрузку на образовательные организации. По мнению авторов, содержание обязательного требования должно быть направлено на устранение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям в сфере образования. В связи с этим отмечена значимость экспертной оценки обязательных требований, приведены результаты работы экспертов.

Ключевые слова: риск-ориентированный подход, контроль, контрольно-надзорная деятельность, профилактика нарушений, образование, обязательные требования в сфере образования.

1. Введение

Государственный контроль (надзор) — это деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Необходимость формирования новых подходов

к организации государственного контроля (надзора) была обозначена Президентом РФ в послании Федеральному Собранию РФ еще в 2014 г.¹, а в 2018 г. определен период для реализации реформы контрольно-надзорной деятельности и формирования модели контроля и надзора, основанной на риск-ориентированном подходе², который без преувеличения можно отнести к одной из ключевых характеристик реформы.

Поиск баланса между достижением общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и снижением издержек, административной нагрузки на контролируемых лиц требует обоснованной, объективной оценки рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Это означает, прежде всего, новый подход к организации деятельности органов контроля (надзора), когда на оценке рисков основываются выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. Кроме того, формируется новый подход к установлению и оценке применения обязательных требований: содержание обязательного требования должно быть направлено на устранение риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (на решение этой задачи был ориентирован механизм «регуляторной гильотины»).

2. Основное исследование

В рамках реформы в 2020 г. были приняты Федеральные законы от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон № 248) и от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Закон № 247). Изменения в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности коснулись более ста федеральных законов³, в том числе положений Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании). В частности, на основании изменений в Закон об образовании (ст. 93) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования в целях снижения риска причинения вреда (ущерба) установленным законом ценностям реализуется с 01.07.2021 с применением риск-ориентированного подхода. С момента вступления в силу Закона об образовании эксперты Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ) обращали внимание на необходимость применения риск-ориентированного подхода к организации контроля (надзора) в сфере образования (Дмитрикова, Кропачев 2020, 20–22; Кропачев 2023, 309–314)⁴. В декабре 2019 г. концепция риск-ориентированного подхода

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 20 марта, 2023. <http://www.consultant.ru>.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.03.2018.

³ Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» («закон-спутник»).

⁴ Обозначенный подход учитывается экспертами СПбГУ при оценке положений законодательства об образовании, на основании которых осуществляется государственная регламентация образовательной деятельности.

к организации контроля (надзора) в сфере образования была поддержана всеми ректорами, которые приняли участие в состоявшейся на площадке СПбГУ встрече с руководителем Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки С. С. Кравцовым⁵.

В связи с переходом к организации контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода законодатель разработал инструменты, необходимые для профилактики нарушений обязательных требований. В мае 2019 г. на Петербургском международном юридическом форуме Минэкономразвития России представил концепцию нового законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности, обозначив еще одну важную характеристику контрольно-надзорной деятельности — переход от карательного к превентивному подходу в деятельности контролеров. С принятием Закона № 248 законодатель реализовал новый подход, в рамках которого был смещен акцент в организации контрольно-надзорной деятельности: на первый план выходит предупреждение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям посредством профилактики. Профилактика нарушений ориентирована на стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований контролируемыми лицами; устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и/или причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в сфере образования; создание условий для доведения обязательных требований до образовательных организаций, повышение информированности о способах их соблюдения.

Виды и содержание профилактических мероприятий определены Законом № 248, применительно к сфере образования меры профилактики уточнены Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования⁶, т. е. необходимый перечень инструментов для использования в работе органов контроля (надзора) определен и с 01.07.2021 реализуется на практике. В качестве примеров профилактики нарушений обязательных требований в сфере образования можно привести принятие мер по обеспечению соблюдения обязательных требований с учетом объявленного предостережения или принятие по результатам консультирования руководителем образовательной организации решений, направленных на обеспечение соблюдения обязательных требований.

Вместе с тем отметим несколько важных моментов.

Во-первых, в целях снижения административной нагрузки на образовательные организации актуален вопрос о расширении практики взаимодействия образовательных организаций с органами государственного контроля (надзора) в сфере образования с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи. В настоящий момент решение о проведении профилактического визита по месту осуществления деятельности образовательной организации либо с использованием видео-конференц-связи отдается на усмотрение должностных лиц контролирующих органов. Консультирование осуществляется во время личного приема или в ходе проведения профилактического визита. Перспективным решением представляется проведение профилактических

⁵ «Материалы ректорского совещания от 02.12.2019». СПбГУ. 2019. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://spbu.ru/openuniversity/documents/materialy-rektorskogo-soveshchaniya-410>.

⁶ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования».

мероприятий с использованием средств дистанционного взаимодействия, тем более что такой формат предусмотрен применительно к контрольным (надзорным) мероприятиям: выездным проверкам, инспекционным визитам.

Во-вторых, профилактика причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям предполагает не только повышение информированности образовательных организаций и их представителей, но и оценку факторов и условий, создающих риск нарушений обязательных требований. Такая оценка в целях профилактики может осуществляться в рамках наблюдения за состоянием образования. В связи с этим особое значение приобретает мониторинг в системе образования. Законом об образовании одним из принципов управления системой образования признана информационная открытость системы образования. Установленные в законе требования к информационной открытости (ст. 97) позволяют сделать вывод о том, что оценка риска нарушений возможна по месту осуществления деятельности образовательной организации, без взаимодействия образовательных организаций с органами контроля (надзора) в рамках мониторинга системы образования.

Отдельные решения в данном направлении принимаются, но мониторинг не является видом профилактического мероприятия, а регулирование вопросов организации и порядка осуществления мониторинга в системе образования находится вне сферы Закона № 248. Одновременно Закон об образовании предусматривает проведение в рамках мониторинга в системе образования аккредитационного мониторинга за выполнением организациями, осуществляющими образовательную деятельность, аккредитационных показателей. В свою очередь, аккредитационные показатели выступают предметом государственного контроля (надзора) в сфере образования (ст. 93). Таким образом, Законом об образовании аккредитационный мониторинг как одно из направлений мониторинга в системе образования встраивается в систему контрольных (надзорных) мероприятий. Это означает, что результаты аккредитационного мониторинга не могут интерпретироваться в отрыве от «критериев тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований» и «вероятности несоблюдения обязательных требований», которые в настоящее время установлены Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования с распределением категорий рисков. Тем не менее на заседании Рабочей группы в сфере образования, которое состоялось 10.11.2022⁷, эксперты, проводившие оценку апробации аккредитационного мониторинга, представили результаты исследования и сформулировали одно из положений применительно к перспективе интерпретации результатов аккредитационного мониторинга: отнесение образовательных организаций к зонам низкого, среднего и высокого риска. В связи с этим возникает вопрос: как такое категорирование будет соотноситься с категориями риска, которые уже установлены Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования?

Что касается перспективы встраивания мониторинга в систему образования в механизм профилактики нарушений обязательных требований, то здесь наи-

⁷ «Эксперты СПбГУ приняли участие в заседании рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования». *Юридический факультет СПбГУ*. 2022. Дата обращения 5 апреля, 2023. https://law.spbu.ru/all_news/13-11-2022.

более сложной задачей видится определение маркеров, отражающих вероятность нарушения обязательных требований, являющихся предметом контроля (надзора) в сфере образования и позволяющих выявить риски нарушений в ходе систематического стандартизированного наблюдения за состоянием образования и динамикой его изменения. Реализация обозначенной задачи требует разработать методику проведения мониторинга, основанную на риск-ориентированном подходе. Представляется, что ориентир на ключевую характеристику организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности позволит использовать потенциал мониторинга системы образования в целях выявления рисков нарушения обязательных требований, установленных законодательством об образовании, с целью устранения таких рисков.

Таким образом, не только содержание обязательного требования должно быть направлено на устранение риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, но и показатели мониторингов, требования, адресованные образовательным организациям в целях обеспечения мониторинга системы образования, должны быть сформулированы с применением риск-ориентированного подхода.

Предложенное решение потребует содержательного анализа показателей мониторинга системы образования, с тем чтобы в обязанности образовательным организациям вменялось предоставление только той информации и той отчетности, которые позволят выявить риск нарушения обязательных требований в случае возникновения угрозы до нарушения обязательного требования. Вместе с тем такой подход позволит обеспечить баланс между профилактикой рисков причинения вреда (ущерба) и объемом административной нагрузки на образовательные организации (включая трудозатраты, финансовые затраты, необходимость издания локальных актов), а также повысит эффективность самоконтроля. Представляется, что образовательные организации, добросовестно соблюдающие обязательные требования, заинтересованы в том, чтобы контрольные (надзорные) органы реагировали на риск нарушения обязательного требования.

В противном случае последствием выявленного нарушения обязательного требования может стать не только предписание об устранении такого нарушения, но и применение иных мер, в том числе привлечение образовательной организации к административной ответственности с назначением наказания в виде административного штрафа. В результате часть бюджетных средств, которые могли быть потрачены на развитие образования, расходятся на уплату административных штрафов⁸.

В связи с этим поддерживаем и полагаем своевременной инициативу Правительства РФ, обозначенную вице-премьером — руководителем аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко, о мерах по дальнейшему снижению административной нагрузки на школы и дошкольные учреждения путем запрета назначения административных штрафов, помимо предписаний об устранении нарушений, вы-

⁸ На проблему повышения административной нагрузки на социальные объекты, в том числе образовательные организации, обратила внимание Председатель Совета Федерации РФ В. И. Матвиенко на ежегодном совещании со статс-секретарями в декабре 2022 г.: «Матвиенко призвала бороться с “проверочным зудом” контролирующих органов». ТАСС. 2022. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://tass.ru/ekonomika/16484749>.

явленных в ходе контрольных (надзорных) мероприятий. Считаем необходимым распространить этот подход и на другие государственные образовательные учреждения (высшего образования и среднего профессионального образования).

Оценка мер, принимаемых в случае выявления нарушений образовательными организациями и их должностными лицами требований законодательства об образовании, позволяет обозначить в качестве самостоятельной проблемы соразмерность применяемых мер, исходя из наступивших в результате нарушения обязательных требований последствий, возникших угроз и рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям в сфере образования. Законом об образовании за неисполнение предписания об устранении нарушений наряду с мерами административной ответственности предусмотрено применение иных мер: лишение государственной аккредитации, приостановление действия лицензии, аннулирование лицензии (ст. 93.1). Обращает на себя внимание формулировка, в которой перечисленные последствия законодатель связывает с назначением наказания «организации, осуществляющей образовательную деятельность, и/или должностному лицу организации» за неисполнение предписания. При таком подходе возникает риск прекращения реализации образовательных программ организациями, осуществляющей образовательную деятельность (при наличии государственной аккредитации), в результате неправомерных действий должностных лиц.

Указанные последствия затрагивают интересы значительного круга лиц. В их числе обучающиеся, родители и законные представители, заказчики целевого обучения (как сторона договора о целевом обучении), участники договора о сетевой форме реализации образовательных программ (например, СПбГУ реализует 11 образовательных программ в сетевой форме, из них четыре с иностранными партнерами, включая Китай)⁹. Кроме того, возникает вопрос о соразмерности последствий с точки зрения оценки рисков. Далеко не всегда нарушения, в том числе при наличии обоснованной жалобы, свидетельствуют о том, что образовательная программа не соответствует аккредитационным показателям. В случаях, когда нарушение выявлено, представляется достаточным устранение нарушения и привлечение к ответственности виновного должностного лица. Применительно к решению вопроса об аннулировании лицензии полагаем, что соответствующие требования уполномоченных органов обоснованы только в тех случаях, когда выявленные нарушения выступают в соответствии с законодательством поводами (основаниями) для аннулирования лицензии, а также соразмерны для применения меры, влекущей невозможность дальнейшего осуществления образовательной деятельности.

Необходимо также обратить внимание контролирующих органов на то, что в случае выявления нарушения обязательных требований в Законе № 248 сформулирована обязанность органов контроля (надзора) рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Опыт СПбГУ позволяет сделать вывод о том, что рекомендации по соблюдению обязательных требований не выдаются. В результа-

⁹ «СПбГУ реализует 11 образовательных программ в сетевом формате совместно с организациями-партнерами». *СПбГУ*. 2022. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://spbu.ru/news-events/novosti/spbgu-realizuet-11-obrazovatelnyh-programm-v-setevom-formate-sovmestno-s>.

те должностным лицам Университета остается самим разрабатывать меры, направленные на минимизацию риска нарушений обязательных требований, анализируя описания нарушений обязательных требований в актах, оформленных контролирующими органами по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Баланс между достижением общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и снижением издержек, административной нагрузки на контролируемых лиц требует обоснованной, объективной оценки рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Поэтому еще одним значимым аспектом реформы стало формирование нового подхода к установлению и оценке применения обязательных требований: содержание обязательного требования, как отмечалось выше, должно быть направлено на устранение риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (на решение этой задачи был ориентирован механизм «регуляторной гильотины»).

Системный подход к анализу проектируемых изменений в организации контрольно-надзорной деятельности, включающий в том числе применение риск-ориентированного подхода, был обеспечен в 2019 г. решением Правительства РФ о создании рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины»¹⁰ для организации работы по формированию новых структур регулирования, подготовке проектов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, в соответствующих сферах, в том числе в сфере образования. В состав Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования вошли руководители Министерства науки и высшего образования РФ, Министерства просвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования, образовательных организаций, работодателей, некоммерческих организаций и общественных объединений. С учетом межотраслевого характера рассматриваемых проектов нормативных правовых актов к их обсуждению в рамках заседаний Рабочей группы приглашаются представители органов государственной власти, заинтересованных организаций (ассоциаций). В подготовке заключений принимают участие эксперты. При оценке проектов нормативных правовых актов в сфере образования, разработанных Министерством науки и высшего образования РФ, Министерством просвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования и других органов власти, такой подход позволяет учесть опыт взаимодействия контролируемых организаций с органами контроля (надзора) и сформулировать не абстрактные замечания и предложения к проектам документов, а те, которые основаны на реальной практике, что повышает объективность оценки.

Важный результат работы — выявление в проектах документов тех положений, которые препятствуют реализации права на образование, не соответствуют обязательным для соблюдения положениям действующего законодательства, отсылают к положениям недействующих нормативных правовых актов, создают риск ограничения на подзаконном уровне автономии образовательных организаций,

¹⁰ Поручение Правительства РФ от 30.01.2019 № ДМ-П36-608 «О решениях, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций», План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-П36.

гарантированной Законом об образовании, или законных прав других участников образовательных отношений.

За прошедший период на заседаниях Рабочей группы в сфере образования обсуждение прошли сотни проектов документов. Обращает на себя внимание динамика экспертной работы. Если в 2020 г. на рассмотрение Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования было вынесено более 90 проектов нормативных правовых актов, то в 2022 г. на рассмотрение Рабочей группы в сфере образования¹¹ вынесено более 200 проектов нормативных правовых актов¹².

Эксперты СПбГУ принимают участие в подготовке замечаний и предложений к поступающим в Рабочую группу проектам нормативных правовых актов, разработанных Министерством науки и высшего образования РФ, Министерством просвещения РФ, Федеральной службой по надзору в сфере образования. Подготовка заключений основывается на междисциплинарном подходе, оценка проектов документов не ограничивается анализом положений законодательства об образовании, к работе над заключениями привлекаются не только юристы, но и специалисты в области педагогики, управления, отраслевых направлений экономики. За три года в работе над заключениями приняли участие более 30 экспертов, включая научно-педагогических работников, проректоров, сотрудников ректора Университета. В период 2020–2022 гг. эксперты Центра провели анализ 260 проектов нормативных правовых актов, поступивших на рассмотрение от Рабочей группы в сфере образования при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти, к 72 проектам подготовлены развернутые экспертные заключения. Замечания и предложения сформулированы по значимым вопросам в сфере образования, в том числе по государственной аккредитации и лицензированию, реализации риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) в сфере образования, актуализации обязательных требований, применению дистанционных образовательных технологий, реализации образовательных программ в сетевой форме и др. Объем заключений составил более 14 печатных листов¹³.

Междисциплинарный подход позволяет дать объективную, комплексную оценку рисков, положенных в основу проектируемых нормативных правовых ак-

¹¹ На момент подготовки статьи — Рабочая группа в сфере образования при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Вице-премьер — руководитель аппарата правительства РФ Дмитрий Григоренко в ходе ПМЭФ-2022 отметил: «Рабочие группы, которые изначально были созданы в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, известной как “регуляторная гильотина”, продолжают свою работу» («Григоренко: рабочие группы “регуляторной гильотины” продолжают работу». *Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность*. 2022. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://knd.ac.gov.ru/5938/>).

¹² Информация получена от ответственного секретаря рабочей группы.

¹³ Информация о составе экспертов и заключениях Междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ размещена на сайте Университета: «Междисциплинарный центр исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ». СПбГУ. Б. д. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://spbu.ru/mezhdisciplinarnyy-centr-issledovaniy-kontrolno-nadzornoy-deyatelnosti-v-spbgu>.

тов, а также последствий их принятия и применения соответствующих положений в различных сферах жизни общества. В их числе вопросы безопасности и эксплуатации зданий, защиты персональных данных, формирования профессиональных компетенций по различным направлениям подготовки, взаимодействия образовательной организации с работодателями и профессиональным сообществом, реализации гарантий прав граждан, качества образования.

Опираясь на результаты экспертной оценки, отметим типичные недостатки: сохранены избыточные, неактуальные обязательные требования, в том числе ограничивающие гарантированные законодательством об образовании права участников образовательных отношений, что не соответствует концепции реформы; зачастую тексты проектов подзаконных актов воспроизводят положения Закона об образовании либо дублируют положения иных нормативных правовых актов, как правило, актов Правительства РФ; отдельные обязательные требования сформулированы без учета цели законодательного регулирования и не связаны с устранением риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; недостаточны изменения, необходимые для пересмотра модели государственной аккредитации в системе регламентации образовательной деятельности, в результате чего устранение риска причинения вреда (ущерба) связывается с необходимостью соблюдения других актов (например, исключительно обеспечение соблюдения федеральных государственных образовательных стандартов рассматривается как эффективный способ устранения возможных рисков, тогда как законодательство об образовании устанавливает право ряда образовательных организаций разрабатывать и утверждать образовательные стандарты самостоятельно); не прослеживаются системность и комплексность в работе по реформированию контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, внедрению риск-ориентированного подхода в части определения контрольных (надзорных) мероприятий, их содержания (в том числе объема проверяемых обязательных требований), интенсивности и результатов.

Отдельно отметим заключение, в котором эксперты СПбГУ дали оценку отдельным положениям законопроекта, нацеленным на актуализацию норм отраслевых федеральных законов, совершенствование правового регулирования в сферах, связанных с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля¹⁴. Существенные замечания и предложения касались изменений Закона об образовании. Поскольку на момент экспертной оценки проект документа находился на рассмотрении в Государственной Думе РФ, заключение было направлено не только в Рабочую группу, но и в профильный комитет Государственной Думы РФ. Ряд замечаний и предложений нашли отражение в итоговой редакции документа.

Заключения, подготовленные в 2020 г. юристами совместно с экспертами в области педагогики, управления, отраслевых направлений экономики, опубликованы в сборнике (Дмитрикова, Кропачев 2020). Также тексты размещаются

¹⁴ Текст заключения: «Заключение на проект федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”». СПбГУ. 2021. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://spbu.ru/openuniversity/documents/zaklyuchenie-na-proekt-federalnogo-zakona-o-vnesenii-izmeneniy-v-otdelnye>.

в Репозитории¹⁵ и на сайте СПбГУ, что позволяет обеспечить свободный доступ к материалам, направляемым в Рабочую группу в сфере образования¹⁶.

3. Выводы

В сфере образования определение вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей неразрывно связано с гарантированным Конституцией РФ правом на образование. Государство заинтересовано в том, чтобы предупредить, пресечь ситуацию, создающую угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в сфере образования. Контрольная (надзорная) деятельность в сфере образования, реализация которой основана на риск-ориентированном подходе, обеспечивает минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) в рассматриваемой сфере и вместе с тем ориентирована на снижение административной нагрузки. Реализация риск-ориентированного подхода повышает значимость профилактики нарушений обязательных требований. Такой подход не создает препятствий развитию организаций, осуществляющих образовательную деятельность, что, в свою очередь, обеспечивает интересы всех участников образовательных отношений, развивает экономический потенциал регионов и государства.

Библиография

- Дмитрикова, Екатерина А., Николай М. Кропачев. 2020. *Новая структура нормативного регулирования в сфере образования: сб. экспертных заключений*. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та.
- Кропачев, Николай М. 2023. *Научно-практический комментарий к Закону об образовании в Российской Федерации*. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та.

Статья поступила в редакцию 10 января 2023 г.;
рекомендована к печати 16 января 2023 г.

Контактная информация:

Кропачев Николай Михайлович — д-р юрид. наук, проф., член-корр. РАН; n.kropachev@spbu.ru
Дмитрикова Екатерина Александровна — канд. юрид. наук; e.dmitrikova@spbu.ru
Лаврикова Марина Юрьевна — канд. юрид. наук; edu@spbu.ru
Соловьев Александр Александрович — первый заместитель по правовым вопросам проректора — руководителя Аппарата ректора; a.soloviev@spbu.ru

¹⁵ «Архив открытого доступа Санкт-Петербургского государственного университета». СПбГУ. Б. д. Дата обращения 5 апреля, 2023. <https://dspace.spbu.ru>.

¹⁶ На момент подготовки статьи название рабочей группы — Рабочая группа в сфере образования при подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Risk-oriented approach in state control (supervision) in the field of education

N. M. Kropachev, E. A. Dmitrikova, M. Yu. Lavrikova, A. A. Soloviev

St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Kropachev, Nikolay M., Ekaterina A. Dmitrikova, Marina Yu. Lavrikova, Alexandr A. Soloviev. 2023. "Risk-oriented approach in state control (supervision) in the field of education". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 307–317. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.202> (In Russian)

The article analyzes the changes in legal regulation and the implementation of state control (supervision) in the field of education, associated with the transition to the use of a risk-oriented approach. Based on the fact that control and supervision activities are carried out, among other things, through the prevention of violations, the authors believe that assessment of factors and conditions that create a risk of violations of mandatory requirements should be carried out within preventive measures too. The Law on Education integrates accreditation monitoring into the system of state control (supervision) in the field of education. Based on this feature of the state regulation of educational activities, the authors note the potential for application of a risk-oriented approach in the field of education and come to the conclusion that not only the content of the mandatory requirement should be aimed at eliminating the risk of harm to legally protected values, but the risk-oriented approach should also be used in identification of monitoring indicators and requirements addressed to educational organizations in order to ensure monitoring of the education system. As an separate problem the authors indicate the proportionality of measures applied to controlled persons on the basis of the risks of harm to protected values in the field of education. The article also draws attention to the fact that the content of the mandatory requirement should be aimed at eliminating the risk of harm to legally protected values. In this regard the importance of an expert assessment of mandatory requirements in the field of education is noted.

Keywords: risk-oriented approach, control, control and supervisory activities, prevention of violations, education, requirements in the field of education.

References

- Dmitrikova, Ekaterina A., Nikolai M. Kropachev. 2020. *The new structure of regulatory regulation in the field of education: A collection of expert opinions*. St. Petersburg, St. Petersburg University Press. (In Russian)
- Kropachev, Nikolai M. 2023. *Scientific and practical commentary on the Law on Education in the Russian Federation*. St. Petersburg, St. Petersburg University Press. (In Russian)

Received: January 10, 2023

Accepted: January 16, 2023

Authors' information:

Nikolay M. Kropachev — Dr. Sci. in Law, Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences; n.kropachev@spbu.ru

Ekaterina A. Dmitrikova — PhD in Law; e.dmitrikova@spbu.ru

Marina Yu. Lavrikova — PhD in Law; edu@spbu.ru

Alexandr A. Soloviev — First Deputy for Legal Affairs of Vice Rector — Chief of Staff of Rector; a.soloviev@spbu.ru