ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

Научная статья
УДК 35+004
DOI 10.33184/pravgos-2023.4.7

Original article

АБАСОВ Ибрагим Рагимович
ИП Абасов, Стерлитамак, Россия;
e-mail: ibragim.abasov@list.ru;
https://orcid.org/0009-00009-4425-8488

ABASOV Ibragim Ragimovich
Private Entrepreneur Abasov,
Sterlitamak, Russia.

ГАЛИМХАНОВ Азат Булатович
Уфимский университет науки и технологий,
Уфа, Россия;
e-mail: alflaw@mail.ru;
https://orcid.org/0000-0002-0052-2912

GALIMKHANOV Azat Bulatovich
Ufa University of Science and Technology,
Ufa, Russia.

ЮСУПОВ Рахимьян Галимьянович
Уфимский университет науки и технологий,
Уфа, Россия;
e-mail: yusupovr.g@yandex.ru;
https://orcid.org/8061960R

YUSUPOV Rakhimian Galimianovich
Ufa University of Science and Technology,
Ufa, Russia.

О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

ON THE MONITORING AND SUPERVISION OF THE STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE DIGITAL TECHNOLOGIES DEVELOPMENT

Аннотация. *Мы живем в информационную эпоху, характеризующуюся широким проникновением цифровых технологий во все сферы деятельности и взаимодействия власти, бизнеса и общества. Распространение технологий сопряжено с вызовами и рисками, что вызывает негативную реакцию специалистов разного профиля. Однако отказаться от запущенного процесса цифровизации мы объективно не можем. К тому же у этого процесса есть очевидные плюсы. В статье проблема рассмотрена на примере цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Цель: анализ подходов к современной организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования и их отражения в нормативных правовых актах в условиях развития цифровых технологий. Методы: общетеоретические (анализ, обобщение), частнонаучные (нормативистский, формально-логический метод изучения общественных отношений). В ходе*

Abstract. *We live in the information age, characterized by the widespread penetration of digital technologies into all areas of activity and interaction between government, business and society. The spread of technologies is associated with challenges and risks, which causes negative reactions of specialists of different professions. However, we objectively cannot refuse the launched process of digitalization. In addition, this process has obvious advantages. The article considers this problem on the example of the digital transformation of monitoring and supervision activities in the field of education. Purpose: to analyze the approaches to the modern organization of monitoring and supervision activities in the field of education and their reflection in regulatory legal acts in the context of the digital technologies development. Methods: general theoretical (analysis, generalization), specific scientific (normativist, formal-logical*

© Абасов И.Р., Галимханов А.Б., Юсупов Р.Г., 2023

цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования был разработан комплекс информационных систем и требования к образовательным организациям по размещению необходимой для контроля (надзора) информации на своих официальных сайтах. Принятые меры легли в основу переориентации контроля (надзора) на принципы открытости и экономии времени, а появившаяся возможность постоянного мониторинга деятельности образовательных организаций и упрощение коммуникаций с ними позволили органам контроля (надзора) сместить внимание с наказания за обнаруженные нарушения на их профилактику и развитие учебных заведений. В целом можно отметить положительный эффект от нововведений, выразившийся, в частности, в сокращении количества жалоб в адрес образовательных организаций, и подтвердить целесообразность внедрения новейших технологий в сферу контроля (надзора).

***Ключевые слова**: государственное управление, контроль, надзор, сфера образования, цифровизация, цифровые технологии*

Для цитирования: Абасов И.Р. О контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти Российской Федерации в сфере образования в условиях развития цифровых технологий / И.Р. Абасов, А.Б. Галимханов, Р.Г. Юсупов. – DOI 10.33184/pravgos-2023.4.7// Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 4. – С. 62–70.

method of studying social relations). Results: in the course of the digital transformation of monitoring and supervision activities in the field of education, a set of information systems and requirements for educational organizations to place the necessary information for monitoring (supervision) on their official sites has been developed. The measures taken underpinned the reorientation of control (supervision) to the principles of openness and time saving, and the opportunity to constantly monitor the activities of educational organizations and simplify communications with them allowed the control (supervision) bodies to shift their attention from punishment for detected violations to their prevention and development of educational institutions. In general, we can note the positive effect of innovations, expressed, in particular, in reducing the number of complaints against educational organizations, and confirm the feasibility of introducing the latest technologies in the field of monitoring (supervision).

***Keywords:** state administration, monitoring, supervision, sphere of education, digitalization, digital technologies*

For citation: Abasov I.R., Galimkhanov A.B., Yusupov R.G. On the monitoring and supervision of the state authorities of the Russian Federation in the field of education in the context of the digital technologies development. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2023, no. 4, pp. 62–70 (In Russian). DOI 10.33184/pravgos pravgos-2023.4.7.

Введение

В соответствии с мировыми тенденциями общественного развития Россия переживает период возросшего внимания к совершенствованию цифровых технологий и их внедрения в различные сферы деятельности, в том числе профессиональную. Реакция на происходящие процессы неоднозначна. Тревогу вызывают, в частности, угрозы безопасности личных данных, выхода машин из-под контроля, вытеснения человека из профессиональной среды и т. д. Критически оцениваются некоторые формально-правовые нюансы (например, до сих пор по-разному трактуется соотношение понятий «информационные технологии», «информационно-коммуникационные технологии» и «цифровые технологии», что «влечет рассогласованность регулирования и правовую неопределенность» [1, с. 120]). С другой стороны, невозможно игнорировать тот факт, что мировое сообщество, развивая экономику и совершенствуя качество жизни людей, давно идет по цифровому пути. Наша огромная страна не может себе позволить роль аутсайдера, застрявшего во вчерашнем дне, ибо так можно оказаться на обочине прогресса со всеми вытекающими последствиями. Более того, Россия уже ощутила последствия технологического отставания от стран – цифровых лидеров. Это большая тема, но кратко отметим, что в позднесоветский период и последующие годы отсутствие конкурентоспособных электронных технологий обернулось тем, что Россия, избавившаяся от железного занавеса, вошла на мировой рынок в основном как поставщик сырья. Это объективно был самый невыгодный курс, который не мог не отразиться на российской экономике и вообще на жизни всего российского общества.

Изложенное позволяет говорить о том, что чрезвычайно актуально решение двух крупных задач. Во-первых, развивать цифровые технологии все-таки необходимо. Во-вторых, необходимо знать и учитывать обусловленные технологическими новациями риски, о которых твердят и специалисты, и рядовые пользователи, с тем чтобы своевременно и эф-

фективно блокировать негативные последствия цифровизации.

Стратегические подходы к социально-экономическому развитию Российской Федерации на основе новой технологической базы

В России информатизация была обозначена как одно из приоритетных направлений государственного развития еще в 2008 г. Именно тогда было подписано распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», в котором провозглашался переход экономики на новую технологическую базу (информационные, био- и нанотехнологии) и курс на создание и развитие информационного общества[1]. В 2017 г. Указом Президента РФ была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. В документе подчеркивалось, что использование технологий (прежде всего, технологий анализа больших объемов данных) является конкурентным преимуществом государства. Стратегия, принимая во внимание риски (технологии «основаны на зарубежных разработках», а отечественных аналогов нет), определила условия устойчивого функционирования российской информационной инфраструктуры, среди которых значилась замена импортного оборудования, программного обеспечения и электронной компонентной базы своими аналогами в целях обеспечения информационной безопасности и технологической независимости. В Стратегии были прописаны цели развития отечественных технологий в национальных интересах, в частности отмечалась актуальность повышения эффективности государственного управления, развития экономики и социальной сферы[2]. Ареал применения технологий, как мы видим, был определен достаточно широко. Понятно, что в контексте Стратегии никакие технологические достижения и возможности не навязывались гражданам (в личных целях они вправе пользоваться любыми способами получения, использования и передачи информации, не противоречащими закону). В плане же совершенствования экономических процессов и взаимодействия государства и общества вопрос был поставлен ребром.

В соответствии со Стратегией в том же 2017 г. была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В ней упор делался на взаимодействие государства, бизнеса и науки, нацеленное на повышение конкурентоспособности российской экономики и ее отраслей на глобальном рынке. На экономике и было сосредоточено внимание. Но в документе имелось указание на то, что планируется дополнение программы разделами, посвященными отдельным отраслевым направлениям, среди которых упоминалось государственное управление, «включая контрольно-надзорную деятельность»[3].

Государственное управление как объект цифровой трансформации общественных отношений

Вопросы всего ареала цифровизации не входят в наши исследовательские задачи. Нам в рамках темы важно понять, какова была мотивация включения в цифровой ареал государства. В научной литературе этот вопрос обсуждается.

Так, Л.С. Леонтьева и ее коллеги считают, что развитие цифрового государственного управления «направлено на повышение доступа к востребованным государственным услугам без необходимости посещения гражданами государственных органов и организаций» [2, с. 279]. А, например, Д.С. Вагабова очерчивает проблему шире. По ее мнению, цифровизация государственного управления актуальна не только с точки зрения повышения удобства и доступности государственных услуг для граждан. Этот фактор не менее важен для бизнеса. Кроме того, как утвержда-

1 Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docrefstortf&oid=102449187&refs=1 (дата обращения: 25.07.2023).

2 О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 [Электронный ресурс] // Президент России : сайт. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919 (дата обращения: 25.07.2023).

3 О программе «Цифровая экономика Российской Федерации» : распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р [Электронный ресурс] // Правительство РФ : сайт. URL: http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf (дата обращения: 29.07.2023).

ет автор, цифровизация государственного управления нацелена еще и на снижение трудозатрат государственных служащих, обеспечение прозрачности деятельности государственных органов и, что важно, возможности принятия управленческих решений «на основе наиболее актуальных и точных данных» [3, с. 115].

Еще более развернуто проблему актуализировали разработчики концепции «Государство-как-Платформа» (Центр стратегических разработок). Они детализировали значимость цифрового подхода к государственному управлению применительно к гражданам, бизнесу и самому государству. В представленной ими концепции преимущества для граждан заключаются в достижении скорости и качества оказания услуг и минимизации очного контакта граждан с государственными органами, высокой доли услуг, оказываемых в проактивном режиме, персонализации государственных услуг и пр. Преимущества для бизнеса заключаются в снижении различных административных издержек, нагрузки по представлению отчетности, в росте объема используемых государственных данных и пр. Целый ряд преимуществ получает само государство: встраивание данных в процессы принятия решений, автоматические алгоритмы принятия решений, мониторинг ситуации в режиме реального времени, скорость процессов, адресность государственной поддержки и пр. Отдельной строкой прописан пункт «дистанционный контроль объектов контроля и надзора» [4, с. 5].

Если обобщить изложенное, можно заключить, что ключевым преимуществом «цифры» является скорость сбора и обработки информации. Человек, распоряжающийся бумажными носителями, не в состоянии даже приблизиться к «цифре» ни по скорости обращения с информацией, ни по объему ее охвата. Нелишне обратить внимание на еще один фактор, который упомянутыми авторами прямо не называется, но явно подразумевается: математический алгоритм не способен принимать субъективные решения, то есть формально он всегда объективен, а это препона для проявлений неоправданного бюрократизма и коррупции. Соответственно, можно говорить о том, что цифровизация государственного управления – это путь к снижению социального напряжения и повышения доверия бизнеса и граждан к государству.

Требования к цифровизации контрольно-надзорной деятельности государства

Как мы отметили, в сферу применения цифровых технологий вошла контрольно-надзорная деятельность государства. Первые значимые шаги в этом направлении были сделаны еще в 2017 г. Тогда появился важный документ, чаще называемый Стандартом информатизации контрольно-надзорной деятельности (КНД). Еще одно название этого документа – Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти. Из этого названия ясно, что информатизация контрольно-надзорной деятельности должна базироваться на специально разработанных информационных системах. В тексте же даны указания на то, что все ведомственные и иные системы должны встраиваться в Единую информационную среду контрольно-надзорной деятельности, которая призвана обеспечивать информационное взаимодействие контрольно-надзорных органов между собой и с проверяемыми лицами и ориентировать всех участников в требованиях и поручениях, содержащихся в правовых актах, программах и дорожных картах, связанных с реформируемой КНД. Надо сказать, Стратегия – достаточно объемный документ, детализирующий и систематизирующий многие аспекты поставленной перед разработчиками задачи. Считаем важным отметить, что в нем четко представлено, что конкретно планируется автоматизировать, а именно процессы управления рисками при осуществлении КНД, внедрения системы оценки результативности и эффективности КНД, учета обязательных требований к проверяемым лицам и видам деятельности, информационного взаимодействия между контрольно-надзорными органами и проверяемыми лицами, органами прокуратуры, иными государственными органами, заинтересованными гражданами и организациями и т. д.[4]

4 Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_222111/dda260456aae341fcee9c7558e086ead99b9cf92/ (дата обращения: 08.08.2023).

Цифровизация государственного управления, в том числе КНД, оказалась задачей сложной. Подходы к ее реализации менялись, проекты корректировались, какие-то документы утрачивали силу, взамен принимались другие, но процесс продолжался. В частности, в 2019 г. утратила силу программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (2017). Взамен был разработан национальный проект с тем же названием, включающий перечень конкретных мер и указание на срок реализации – до 31 декабря 2024 г. В структуру национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» вошло несколько федеральных проектов («Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность» и др.). Среди них отметим проект «Цифровое государственное управление», в котором, согласно паспорту, предусмотрены пункты, обязывающие обеспечить «управление деятельностью сотрудников государственных органов с использованием платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности» (до 31 декабря 2021 г.) и организовать независимый сквозной учет событий в контрольно-надзорной деятельности – Единый реестр проверок (до 31 декабря 2024 г.)[5].

На уровне законодательства проблема интеграции «цифры» в сферу контроля и надзора была урегулирована в 2020 г., когда вступил в силу Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Закон предписал создать ряд реестров, в том числе единых реестров видов контроля (надзора) и контрольных (надзорных) мероприятий, реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований, иных информационных систем, в том числе информационных систем контрольных (надзорных) органов (ст. 17)[6]. Специалисты поясняют, что информационные системы, создаваемые органами контроля и надзора для организации и проведения государственного контроля (надзора), «должны обеспечивать передачу необходимых сведений в единый реестр видов контроля и единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» [5, с. 79]. Новым источником информации стал реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований. Суть нововведения разъяснена в приказе Росаккредитации «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований», утвержденном в ноябре 2021 г. В приказе сказано, в частности, что искомый реестр – это открытый государственный информационный ресурс, в который вносятся заключения о соответствии «с приложением полного перечня обязательных требований, на соответствие которым была проведена независимая оценка контролируемых лиц, с указанием нормативных документов, устанавливающих данные требования»[7].

Можно заключить, что Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» заложил правовой фундамент открытости контрольно-надзорной функции государства, которая за предшествующие годы обросла коррупционно-бюрократическими изъянами и стала негативно восприниматься субъектами предпринимательской и иной деятельности.

Специфика цифровизации государственного контроля (надзора) в сфере образования

Сфера государственного контроля (надзора) чрезвычайно обширна, и система образования, к которой предъявляются обязательные требования, также входит в эту сферу. Понятно, что порядок проверок образовательных организаций базируется на положениях Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В соответствии с этими положениями были изложены

5 Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Правительство РФ : сайт. URL: http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf (дата обращения: 08.08.2023).

6 О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248- ФЗ (с посл. изм. и доп. от 04.08.2023 № 483-ФЗ) [Электронный ресурс] // Президент России : сайт. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/45790 (дата обращения: 10.08.2023).

7 Об утверждении порядка формирования и ведения реестра заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований : приказ Росаккредитации от 12.11.2021 № 222 [Электронный ресурс] // Национальная система аккредитации : сайт. URL: https://fsa.gov.ru/documents/15719/ (дата обращения: 28.07.2023).

ст. 93 и 93.1 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который определил предмет контроля (надзора) в системе образования, последствия нарушений требований законодательства об образовании, органы, уполномоченные осуществлять контрольно-надзорную деятельность в системе образования, и пр.)[8]. Здесь уместны некоторые уточнения.

Закон устанавливает, что государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляют уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных им полномочий по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере образования. Под уполномоченным федеральным органом исполнительной власти понимается Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). В субъектах Российской Федерации учреждены свои органы, осуществляющие государственное управление в сфере образования (в Республике Башкортостан, например, действует Министерство образования и науки Республики Башкортостан). Им делегирована часть государственных полномочий в пределах территорий их регионов. Контрольно-надзорные полномочия исполнительных органов регионов не распространяются на образовательные организации высшего образования и федеральные государственные профессиональные образовательные организации, реализующие образовательные программы среднего профессионального образования в важнейших для государства сферах обеспечения безопасности.

Подчеркнем также, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» имеются уточнения относительно обязательных требований к образовательным организациям. К их числу отнесены лицензионные требования к образовательной деятельности, требования, предъявляемые федеральными государственными образовательными стандартами, а также требования к выполнению аккредитационных показателей (ст. 93).

Более детально контрольно-надзорная деятельность в образовательной сфере регламентируется Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, которое было утверждено в июне 2021 г. постановлением Правительства РФ. Документ, в частности, определяет ареал распространения цифровых технологий на исследуемую отрасль, упоминая формирование таких ресурсов, как реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности; реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам; государственная информационная система государственного надзора в сфере образования; Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении; иные государственные и региональные информационные системы, создаваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия[9].

Итак, цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности в сфере образования опирается на ряд информационных систем, связанных с контрольно-надзорной деятельностью в целом и контрольно-надзорной деятельностью непосредственно в отрасли.

Как было отмечено, завершение реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» запланировано на конец 2024 г., но многие мероприятия, определяющие вектор развития КНД, уже осуществлены. Например, создан Единый реестр видов контроля (для этого оцифрованы более 30 тыс. нормативных актов) с подсистемой – реестром категорированных объектов (в 2022 г. в нем значилось более 5 млн объектов). Реестр объектов связан с Единым реестром контрольных (надзорных) мероприятий, куда вносится вся информация о проверках и некоторых профилактических мероприятиях. Невнесение соответствующей информации в реестр наказуемо (ответственность определена в ст. 19.6.1 КоАП РФ). Для внесения данных о предмете проверки и выявленных нарушениях в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий предусмотрены возможные зна-

8 Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 04.08.2023 № 479-ФЗ) [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102162745 (дата обращения: 10.08.2023).

9 Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования : постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 [Электронный ресурс] // Правительство РФ : сайт. URL: http://government.ru/docs/all/135196/ (дата обращения: 28.07.2023).

чения, которые совпадают со значениями Реестра обязательных требований. Последний содержит не только перечень обязательных требований, но и информацию о нормативных правовых актах, их установивших. В 2022 г. в пяти субъектах Российской Федерации, включая Республику Башкортостан, в пилотном порядке были запущены региональные сегменты Реестра обязательных требований, что обусловлено спецификой правового регулирования (требования изложены не только в федеральных, но и в региональных актах)[10].

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности непосредственно в системе образования в определенном смысле опередила общий процесс цифровизации КНД. Она началась за несколько лет до появления Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, еще в 2013 г., когда вслед за вступлением в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» постановлением Правительства РФ[11] была инициирована разработка государственной информационной системы государственного надзора в сфере образования. Положения постановления в том же 2013 г. нашли отражение в ст. 98 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и, несмотря на дальнейшие изменения в подходах к цифровой трансформации КНД, актуальны до сих пор. В п. 7 ст. 98 сказано, что государственная информационная система государственного надзора в сфере образования необходима для «обеспечения единства требований к осуществлению государственного надзора в сфере образования и учета его результатов». В систему вносятся сведения об образовательных организациях и контролирующих органах, планы мероприятий по государственному надзору (контролю) и их результаты, выявленные нарушения и пр.

Считаем нужным отметить, что на этапе разработки системы Правительство РФ разделило два ключевых понятия: государственный надзор в сфере образования и государственный контроль в сфере образования.

Контроль связан с качеством образования и предполагает проведение проверок на соответствие деятельности образовательных организаций требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) и устранение выявленных нарушений. Надзор адресован как организациям, осуществляющим образовательную деятельность, так и органам государственной власти, осуществляющим управление в сфере образования, на предмет соответствия их действий требованиям законодательства об образовании и нацелен на пресечение и (или) устранение последствий выявленных нарушений.

Как было отмечено, за истекшие годы разработка информационных систем, необходимых для реализации государственного контроля (надзора) в сфере образования, продолжилась. Динамику можно проследить, например, по исправлениям и дополнениям, внесенным в ст. 93 и 98 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Сформирован блок реестров и иных информационных систем. Помимо упомянутых запущены федеральный реестр апостилей, проставленных на документах об образовании и (или) о квалификации, федеральная и региональные информационные системы доступности дошкольного образования.

Переход к контрольной (надзорной) деятельности в сфере образования с использованием средств дистанционного взаимодействия происходит постепенно. По данным за август 2022 г., в 2022 г. в отношении субъектов Российской Федерации доля таких проверок Рособрнадзора должна была составить не менее 30 %, в отношении образовательных организаций – не менее 60 %. В 2023 г. – 50 и 80 % соответственно[12].

Заключение

В ходе настоящего исследования мы обратили внимание на то, что в научной литературе и СМИ широко и зачастую критически

10 Цифровизация контрольно-надзорной деятельности в 2022 году и планы на 2023 год : доклад Правительства [Электронный ресурс] // Цифровая Россия : сайт. URL: https://d-russia.ru/cifrovizacija-kontrolno-nadzornoj-dejatelnosti-v-2022-godu-i-plany-na-2023-god-doklad-pravitelstva.html (дата обращения: 29.07.2023).

11 О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования : постановление Правительства РФ от 20.08.2013 № 719 [Электронный ресурс] // Правительство РФ : сайт. URL: http://government.ru/docs/3946/ (дата обращения: 08.08.2023).

12 Ведомственная программа цифровой трансформации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов от 15.08.2022 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_425006/ (дата обращения: 10.08.2023).

обсуждаются проблемы интеграции «цифры» в систему образования. Действительно, ситуация непростая. Так сложились обстоятельства, что в деле цифровизации процесса обучения не все происходит удачно. Например, негативные эффекты, причем в массовом порядке, проявились при вынужденном переходе на дистанционный формат в период эпидемиологических (ковидных) ограничений. Как бы ни расхваливались специалистами технологические новации, на практике уровень подготовки школьников, в том числе выпускников, и студентов, обучавшихся дистанционно, откровенно разочаровал. Таких примеров на самом деле много, и об этом сегодня активно говорят и пишут психологи, социологи, педагоги-практики и т. д. При этом вопросы цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования остаются почти незамеченными, хотя внедрение «цифры» методично шло на протяжении нескольких лет и продолжается до сих пор. Позволим себе предположить, что исследователи не видят выраженных негативных последствий цифровой трансформации контроля (надзора) в данной сфере. Реализация проектов в ней имеет в основном реестровый характер. В реестрах систематизируются данные, необходимые для проверок (что логично) и стимулирующие адекватные действия как органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, так и образовательных организаций (что актуально). Персональные данные граждан в реестрах затрагиваются ограниченно – прежде всего в части, касающейся документов об образовании. Причем оцифровку таких данных можно оценить исключительно с положительной стороны как способ ликвидации некогда распространенной проблемы продажи липовых дипломов об образовании чуть ли не в переходах и трудоустройства лиц с такими дипломами.

Заметим, что реестровая инфраструктура поддерживает в основном формальную сторону КНД, упорядочивающую по унифицированным параметрам деятельность органов, осуществляющих контроль (надзор), а также образовательных организаций. Формальная сторона – это не предел КНД, но для надзора за соответствием действий всех участников требованиям законодательства об образовании она чрезвычайно важна. С нее, собственно, и должен начинаться контроль (надзор) в любой сфере, в том числе в сфере образования.

Контроль в сфере образования, как отмечено, связан с качеством образования и предполагает проведение проверок на соответствие деятельности образовательных организаций требованиям ФГОС. В этом вопросе формальный подход явно недостаточен, поскольку контроль качества образования предполагает среди прочего ознакомление экспертов с содержанием учебных планов, образовательных программ, рабочих программ и других документов. Но и в этом деле ряд проблем был снят посредством внедрения технологий. Сейчас необходимая информация размещается на официальных сайтах образовательных организаций. Соответственно, у экспертов, получивших возможность дистанционного ознакомления с этой информацией, сужается спектр поводов совершать инспекционные визиты.

В целом можно констатировать, что внедрение технологий в контрольно-надзорную деятельность в сфере образования дало хорошие результаты. Как пишет А.А. Кирилловых, на протяжении нескольких последних лет отмечается снижение плановых и внеплановых проверок Рособрнадзора и других уполномоченных органов. Автор связывает эту тенденцию с усилением профилактических мер, стимулирующих добросовестное соблюдение образовательными организациями обязательных требований («деятельность Рособрнадзора переориентирована с поиска и обнаружения фактов нарушений к их предупреждению»). В частности, он выделяет меры, обусловленные технологическими преобразованиями: своевременное правовое информирование, консультирование, профилактическое сопровождение и пр. Заработали принципы экономии времени и открытости, на которые делалась ставка при цифровизации КНД. В итоге стало снижаться общее количество жалоб со стороны потребителей образовательных услуг, что, в свою очередь, позитивно отразилось на проверочных инициативах контрольно-надзорных органов [6, с. 43–44].

Следует отметить, что цифровые преобразования, во многом нацеленные на ликвидацию избыточной нагрузки на образовательные организации и дублирования предметов контроля (надзора), вовсе не означают снижения внимания к образовательным организациям. Другое дело, что теперь изменился подход к решаемым в ходе КНД задачам. Если

предшествующая модель предполагала контроль (надзор) от проверки к проверке, то новый ее формат, в котором большая роль отводится современным информационным ресурсам, напротив, позволяет осуществлять постоянный мониторинг и комплексную оценку образовательной (научной) деятельности организаций, но не столько в целях их наказания, сколько в целях их развития на основе своевременных рекомендаций и предостережений.

Список источников

1. Бондарев А.В. Правовая природа цифровых технологий в государственном управлении / А.В. Бондарев // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2. – С. 113–122.
2. Леонтьева Л.С. Формирование национального цифрового суверенитета в условиях дифференциации пространственного развития / Л.С. Леонтьева, М.В. Кудина, А.С. Воронов, С.С. Сергеев [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. – 2021. – Вып. 84. – С. 277–299. – URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/84_2021leontieva_kudina_voronov_sergeev.htm (дата обращения: 19.09.2023).
3. Вагабова Д.С. Цифровизации государственного управления / Д.С. Вагабова // Материалы Афанасьевских чтений. – 2023. – № 1. – С. 115–117.
4. Петров М. Государство как платформа / М. Петров, В. Буров, М. Шклярук, А. Шаров. – Москва : Центр стратегических разработок, 2018. – 52 с.
5. Ладнушкина Н.М. Государственный контроль (надзор) в сфере образования в условиях цифровизации общественных отношений / Н.М. Ладнушкина // Образовательное право и правовое воспитание в условиях цифровых трансформаций : сборник статей Всероссийского круглого стола с международным участием в Московском городском педагогическом университете. – Москва ; Саратов : Саратовский источник, 2022. – С. 79–86.
6. Кирилловых А.А. Механизм «регуляторной гильотины» в образовании: проблемы и перспективы практической реализации в деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки / А.А. Кирилловых // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 17 (4). – С. 7–45.

References

1. Bondarev A.V. The legal nature of digital technologies in public administration. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice,* 2023, no. 2, pp. 113–122 (In Russian).
2. Leontieva L.S., Kudina M.V., Voronov A.S., Sergeev S.S. Creating national digital sovereignty in the context of spatial development differentiation. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik = Public Administration. E-journal,* 2021, Iss. 84, pp. 277–299. Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/84_2021leontieva_kudina_voronov_sergeev.htm.
3. Vagabova D.S. Digitalization of Public Administration. *Materialy Afanas'evskih chtenij = Materials of Athanasian Readings*, 2023, no. 1, pp. 115–117. (In Russian).
4. Petrov M., Burov V., Shklyaruk M., Sharov A. State as a platform. Moscow, Centr strategicheskih razrabotok Publ., 2018. 52 p.
5. Ladnushkina N.M. State control (supervision) in the field of education in the context of digitalization of public relations. *Educational law and legal education in the context of digital transformations. Collection of articles from the All-Russian round table with international participation at the Moscow City Pedagogical University.* Moscow, Saratov, Saratovskij istochnik Publ., 2022, pp. 79–86. (In Russian).
6. Kirillovykh A.A. The «Regulatory Guillotine» mechanism in education: Problems and prospects of practical implementation in the work of the federal service for supervision in the field of education and science. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual Problems of Russian Law,* 2022, no. 17 (4), pp. 7–45. (In Russian).

Информация об авторах

Абасов Ибрагим Рагимович – юрисконсульт;

Галимханов Азат Булатович – кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики Института права;

Юсупов Рахимьян Галимьянович – доктор исторических наук, профессор кафедры теории государства и права Института права.

Information about the Authors

Abasov Ibragim Ragimovich – legal advisor;

Galimkhanov Azat Bulatovich – Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Chair of Criminalistics, Institute of Law;

Yusupov Rakhimian Galimianovich – Doctor of Sciences (History), Professor of the Chair of Theory of State and Law, Institute of Law.

Статья поступила в редакцию 01.10.2023; одобрена после рецензирования 02.11.2023; принята к публикации 03.11.2023.
The article was submitted 01.10.2023; approved after reviewing 02.11.2023; accepted for publication 03.11.2023.