

На правах рукописи



ФРОЛОВ Борис Максимович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет»

Научный

руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации
Старилов Юрий Николаевич

**Официальные
оппоненты:**

Зубарев Сергей Михайлович –
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» / кафедра
административного права и процесса, заведующий

Зырянов Сергей Михайлович –
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя» / кафедра административного права,
профессор

Ведущая

организация: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
**Нижегородский государственный университет
имени Н.И. Лобачевского»**

Защита состоится 27 октября 2017 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан «___» сентября 2017 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В России на протяжении многих десятилетий образованию уделялось повышенное внимание. Советское образование считалось одним из лучших в мире; иметь образование, полученное в нашей стране, было престижно и почетно. Однако сегодня в Российской Федерации требуется реформирование буквально всех составляющих образовательной системы: улучшение процесса обучения и воспитания на каждом уровне образования, модернизация проведения государственной итоговой аттестации и др., на которые указывает руководство нашей страны, в том числе Министр образования и науки О.Ю. Васильева¹.

Во многом для достижения вышеназванных целей после долгих, длившихся почти два года обсуждений в конце 2012 года был принят Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее также – закон об образовании, закон № 273-ФЗ), закрепляющий достаточно большое количество нововведений, который должен был положительно повлиять на начавшиеся процессы перемен в российском образовании. Однако наличие юридических коллизий между данным нормативным правовым актом и иными федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами, наличие противоречий между правовыми нормами внутри закона, возникающие вопросы его применения приводят к таким фактам на практике, как нарушение образовательных прав граждан, невыполнение государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, своих обязанностей, к появлению коррупционных нарушений и иным негативным явлениям. Думается, что реформа образования невозможна без соблюдения академических прав и свобод обучающихся, без четкого и единообразного исполнения действующего законодательства образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение и индивидуальными предпринимателями, а также без постоянного выявления случаев нарушения такими лицами требований законодательства,

¹См.: Ивойлова И. В школу возвращается школа // Рос. газета. 2016. 6 сен.

профилактики и пресечения совершаемых ими правонарушений. Наравне с этим важнейшим представляется вопрос обеспечения качества образования и оказываемых организациями образовательных услуг, выполнения взятых ими на себя обязательств по обучению и воспитанию.

Актуальность выбранной тематики исследования обусловлена двумя факторами: во-первых, значимостью социального института образования: в связи с принятием нового законодательства соответственно появился и новый порядок правового регулирования образовательных и тесно связанных с ними иных общественных отношений, в том числе имеются новации в области государственного управления системой образования, следовательно, необходимы дальнейшие научные исследования проблем и особенностей осуществления данного регулирования и управления. Во-вторых, важностью правового института государственного контроля и надзора как одного из средств по созданию условий качественного образования, поддержанию единого и точного исполнения подвластными субъектами действующего законодательства, а также по обеспечению соблюдения прав и свобод граждан в образовательной среде, дисциплины в системе образования и безопасности участников образовательного процесса.

Названные обстоятельства определили особую актуальность и значимость изучения особенностей и проблем организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном и региональном уровнях.

Степень научной разработанности темы исследования. На сегодняшний день государственный контроль и государственный надзор в целом достаточно обширно изучены в юридической науке. Общей теории государственного контроля и надзора посвящены фундаментальные исследования как ученых советского периода (например, В.М. Горшенева, М.С. Студеникиной, И.Б. Шахова, Е.В. Шориной, В.Е. Чиркина), так и постсоветского периода (диссертации В.П. Беляева, С.М. Зырянова, А.В. Мартынова, А.В. Филатовой), научные работы С.М. Зубарева и А.Ф. Ноздрачева.

К сожалению, в современной научной литературе уделяется, на наш взгляд, недостаточное внимание конкретным видам контрольно-надзорной деятельности

в сферах науки, здравоохранения, культуры и образования, в последней из которых особенности и проблемы реализации контрольно-надзорных мероприятий находят лишь фрагментарное освещение либо в рамках изучения общего курса административного права, либо в комментариях к законодательству об образовании и монографиях, посвященных рассмотрению государственного управления системой образования (подготовленных такими исследователями, как Н.С. Волкова, А.Н. Козырин, Н.В. Путило, А.И. Рожков, В.М. Сырых, Д.А. Ягофаров, В.И. Шкатулла), либо в отдельных научных статьях (С.В. Барабанова, В.В. Спаская, Т.Н. Трошкина и др.).

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, имеющие место в Российской Федерации при организации государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном и региональном уровнях, а также складывающиеся между органами исполнительной власти и образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, индивидуальными предпринимателями при воплощении такого контроля и надзора.

Предмет исследования составили правовые нормы, закрепляющие порядок организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования на уровне Российской Федерации и ее субъектов; судебная и административная практика, связанная с особенностями деятельности органов исполнительной власти по реализации контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, а также положения науки государственного управления, административного и административно-процессуального права в указанной области.

Целью диссертационного исследования являлось совершенствование действующей модели построения и функционирования государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации посредством анализа особенностей и проблем его организации и осуществления на федеральном и региональном уровнях.

Для достижения указанной цели автором были поставлены и решены следующие **задачи**:

– ответить на вопрос о соотношении и разграничении категорий государственного контроля и государственного надзора;

– сформулировать понятие, основные признаки, функции государственного контроля и надзора в сфере образования, а также определить его юридическое значение;

– выделить и рассмотреть принципы организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования;

– выявить специфику административных процедур осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования как элемента государственной регламентации образовательной деятельности;

– выяснить особенности разграничения контрольно-надзорных полномочий в сфере образования между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;

– определить понятие, содержание, особенности правового статуса федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования;

– установить пределы организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном уровне;

– проанализировать систему, структуру, а также компетенцию органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования в субъектах Российской Федерации;

– изучить особенности применения мер административного принуждения в процессе осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования;

– исследовать основные проблемы практики и административно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования и предложить пути их разрешения;

– выделить основные направления модернизации административно-правовых отношений в области организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования.

Методологическую основу диссертационного исследования образовала система методов научного познания, как общенаучных (диалектико-материалистический метод, методы синтеза, анализа, аналогии), так и специаль-

ных (историко-правовой, системно-структурный, сравнительно-правовой, статистический методы). Совокупность данных путей научного познания позволила провести всецелый и комплексный анализ предмета исследования, вывести теоретические обобщения, определить практические рекомендации и выводы.

Теоретическую основу исследования составили работы ученых в области теории права: М.И. Абдулаева, С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, А.А. Демичева, В.В. Денисенко, В.В. Лазарева, В.В. Лапаевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мелехина, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголкина, Н.В. Радько, Е.Е. Тонкова, А.И. Экимова; конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, Л.В. Андриченко, М.В. Баглая, Н.В. Бутусовой, Т.М. Бялкиной, М.В. Мархгейм, Г.Н. Чеботарева, К.В. Чепрасова, Е.С. Шугриной; государственного управления: Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, А.Т. Боннера, Б.М. Лазарева, И.В. Понкина, Ю.Н. Шедько, а также таких видных исследователей науки административного права, как: А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Г.С. Беляева, С.Н. Братановский, И.А. Галаган, К.В. Давыдов, А.Б. Зеленцов, Н.Г. Канунникова, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.И. Конин, П.И. Кононов, Ю.А. Копытов, Е.Б. Лупарев, С.Н. Махина, Л.А. Мицкевич, И.В. Панова, Л.Л. Попов, О.С. Рогачева, В.Г. Розенфельд, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, П.П. Серков, А.Ю. Соколов, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Н.В. Субанова, С.В. Тихомиров, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, Р.В. Шагиева, А.П. Шергин, М.А. Штатина, Ц.А. Ямпольская.

Правовая основа исследования включила в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также законы зарубежных государств, закрепляющие порядок организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили материалы законотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, результаты анализа нормативных правовых актов фе-

дерального уровня, в том числе подзаконных актов Министерства образования и науки Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор), региональных нормативных правовых актов, куда входят и подзаконные акты департамента образования, науки и молодежной политики Воронежской области, закрепляющие порядок организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования; практики Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации, касающейся отдельных сторон осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, а также судебной практики судов общей юрисдикции различных уровней, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, связанной с применением мер административного принуждения в процессе осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея всестороннего, системного и комплексного рассмотрения различных аспектов организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации и в ее субъектах с учетом последних изменений как законодательства об образовании, так и законодательства о государственном контроле и надзоре;

– предложены изменения и дополнения в действующее законодательство, посвященное государственному контролю и надзору в сфере образования, с целью преодоления проблем организации и осуществления такого контроля и надзора;

– доказана необходимость и определены основные пути модернизации административно-правовых отношений в области осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования;

– введены в научный оборот авторские дефиниции: «государственный контроль и надзор в сфере образования», «государственная регламентация образовательной деятельности», «делегирование полномочий по государственному контролю и надзору в сфере образования»; классификации принципов и пределов государственного контроля и надзора в сфере образования.

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1) сформулированное определение государственного контроля и надзора в сфере образования как направления деятельности (функции) уполномоченных органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, включающего в себя государственный контроль качества образования и государственный надзор в сфере образования, представляющего собой комплекс профилактических, проверочных, юрисдикционных и аналитических мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательством требований к качеству образовательной деятельности, оказываемой организациями, ее осуществляющими, а также иных требований действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов в образовательной сфере, являющегося важным средством обеспечения академических прав и свобод граждан и педагогических работников, дисциплины в системе образования и безопасности участников образовательного процесса;

2) разработанная исследователем классификация принципов государственного контроля и надзора в сфере образования, которые подразделяются на принципы организации государственного контроля и надзора в сфере образования (принципы статики) и принципы осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (принципы динамики). Среди принципов статики автором особо выделяются и рассматриваются следующие: принцип разграничения контрольно-надзорных полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов; принцип линейности и функциональности в организации работы органов государственного контроля и надзора в сфере образования и их должностных лиц; принцип законности в организации системы органов государственного контроля и надзора в сфере образования; среди принципов динамики: принцип приоритетности образования в деятельности органов государственного контроля и надзора в сфере образования; принцип формального равенства подконтрольных и поднадзорных организаций, осуществляющих образовательную деятельность; принцип доступности и информационной открытости государственного контроля и

надзора в сфере образования; принцип независимости в осуществлении государственного контроля и надзора в сфере образования; принцип учета интересов организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

3) предложенное автором понимание государственной регламентации образовательной деятельности как элемента системы государственного управления образованием, представляющего собой совокупность процессуальных действий государства по созданию и закреплению в действующем законодательстве об образовании единых, конкретных требований осуществления образовательной деятельности, а также процедур установления соответствия образовательной деятельности организаций, ее осуществляющих, указанным требованиям (позитивных управленческих процедур) и проверки соблюдения и исполнения данных требований, а также применения мер государственного принуждения в случае их нарушения (юрисдикционных (правоохранительных) процедур);

4) сформулированная соискателем дефиниция «делегирование полномочий по государственному контролю и надзору в сфере образования»: урегулированная нормами действующего законодательства об образовании совокупность административных процедур по предоставлению ограниченного количества прав, обязанностей и ответственности в области организации и осуществления контрольных и надзорных мероприятий в образовательной сфере с федерального на региональный уровень, характеризующаяся относительной самостоятельностью реализации контрольно-надзорных мероприятий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при участии в принятии управленческих решений федеральных органов;

5) обоснованные выводы о более широком использовании практики делегирования полномочий не только от Российской Федерации ее субъектам, но и от субъектов к Федерации. Например, подпункты «а», «б» пункта 7 части 1 статьи 6 закона об образовании, закрепляющие разрешительные полномочия Российской Федерации, на которые закон ссылается и при определении контрольно-надзорных полномочий, рекомендуется изложить следующим образом: «федеральных организаций, осуществляющих образовательную деятельность»;

б) характеристика правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования, путем авторского группирования традиционно входящих в него элементов в три блока:

а) нормативно-правовая база, состоящая из законов и подзаконных нормативных правовых актов, совокупность которых позволяет закрепить и определить место органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования, в системе государственных органов; б) назначение, включающее цели и задачи, функции государственного управления, исполнение которых возложено на данные органы, а также их компетенцию; в) организационно-штатная структура указанных органов;

7) авторская дефиниция пределов государственного контроля и надзора в сфере образования как регламентированных нормами действующего федерального и регионального законодательства рамок, границ, запретов при организации и осуществлении такого контроля и надзора, имеющих целью создание условий для ограничения административного усмотрения контрольно-надзорных органов и защиты прав организаций, осуществляющих образовательную деятельность, от незаконных действий должностных лиц контрольно-надзорных органов;

8) предложения, касающиеся расширения круга запретов, нарушение которых будет вести к недействительности результатов проверки. Так, в пункт 5 части 2 статьи 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее также – Закон № 294-ФЗ, Закон «О защите прав...») необходимо добавить следующие слова «пунктом 8 (в части требования представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций), пунктом 9 (в части требования представления документов, информации до даты начала проведения проверки)»;

9) выводы, заключающиеся в следующем: в связи тем, что система и структура региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государ-

ственный контроль и надзор в сфере образования, многообразна и неунифицирована, что приводит к тому, что в одних субъектах Российской Федерации указанный контроль и надзор реализуют самостоятельные юридические лица, в других – органы исполнительной власти, осуществляющие управление в сфере образования, приводятся аргументы в пользу целесообразности изменения системы и структуры органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования, путем создания территориальных органов Рособнадзора по субъектам Российской Федерации, что будет обеспечивать объективность и повысит эффективность проведения проверок. Иными словами, в сложившихся условиях необходим переход от модели делегирования к модели деконцентрации контрольно-надзорных полномочий в сфере образования;

10) предложения по совершенствованию деятельности по применению мер административного принуждения в процессе государственного контроля и надзора в сфере образования, связанные с: – внесением изменений в материальные и процессуальные нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в части закрепления новых статей, посвященных административной ответственности за правонарушения в сфере образования, а также внесения изменений в действующие составы правонарушений, обоснование установления юридической ответственности за нарушение образовательных прав и свобод педагогических работников; – дополнением действующего КоАП РФ новой статьей 25.1.1. «Должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении», в которой необходимо закрепить, во-первых, функцию такого должностного лица в рассмотрении дела: административное преследование лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; во-вторых, его процессуальные права (право давать объяснения, право предъявлять доказательства, права заявлять ходатайства и отводы и др.); в-третьих, установить обязательное присутствие должностного лица при рассмотрении дела судом;

11) следующие выводы: в связи со сложившейся судебной практикой рассмотрения арбитражными судами вопросов об аннулировании лицензии на осу-

ществление образовательной деятельности, право разрешать указанные категории дел, а также дела о прекращении действия государственной аккредитации полностью или в части необходимо передать именно арбитражным судам. В этих целях часть 8 статьи 93 закона Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» возможно изложить в следующей редакции: «<...>и обращается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации с заявлением об аннулировании такой лицензии», часть 9 указанной статьи после слов «орган по контролю и надзору в сфере образования» также изложить следующим образом: «обращается в арбитражный суд субъекта Российской Федерации с заявлением о лишении организации, осуществляющей образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки»;

12) авторское понимание основных путей модернизации контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования (реформирования, усовершенствования данных правоотношений на основе имеющихся достижений юридической науки, науки государственного управления и законодательного регулирования содержания и закрепления правового статуса их субъектов), связанные с обновлением: а) федерального и регионального законодательства, посвященного организации и осуществлению государственного контроля и надзора в сфере образования; б) подходов к проведению контрольно-надзорных мероприятий в сфере образования; в) информационной доступности и открытости федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об особенностях организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном и региональном уровнях;

– изучена система аргументов, обосновывающих основные пути модернизации административно-правовых отношений в области осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования;

– раскрыты основные проблемы в организации и осуществлении государственного контроля и надзора в сфере образования;

– сформулированы выводы о целесообразности дальнейшего развития и реформирования законодательства о государственном контроле и надзоре в сфере образования, что обеспечило получение новых результатов по теме диссертационного исследования.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в его процессе выводы и рекомендации могут понадобиться при формировании нормативно-правовой основы, касающейся организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования; в практической деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, судов общей юрисдикции, арбитражных судов; в правоприменительной деятельности государственных служащих и судей; в преподавании в высших учебных заведениях дисциплины «Административное право», специального курса «Административный надзор в Российской Федерации».

Степень достоверности проведенного исследования обоснована применением отвечающих поставленным целям и задачам методов теоретического и эмпирического познания, использованием научных трудов по общей теории права и административному праву, а также различных правовых актов и их проектов, официальных аналитических и статистических документов государственных органов власти, обобщением научной юридической литературы.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». Соискатель принимал участие и выступал с докладами и научными сообщениями по теме диссертационного исследования на научно-практических конференциях, проводимых юридическим факультетом Воронежского государственного университета, Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина, Казанским (Приволжским) федеральным университетом (2014-2017 гг.).

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 13 научных статьях; из них 3 опубликованы в российских рецензируемых научных журналах. Общий объем публикаций составил около 5,5 п.л.

Структура диссертационной работы определена целью, задачами и логикой проведенного исследования и состоит из введения, трех глав, включающих в себя одиннадцать параграфов, заключения, списка использованных правовых источников и специальной литературы, приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень его научной разработанности, определен объект и предмет, изложены цель и задачи, дана характеристика методологической, теоретической, правовой и эмпирической основ исследования, представлена научная новизна диссертации, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументировано теоретическое и практическое значение работы, приведены данные об апробации и внедрении результатов исследования, обозначена структура работы.

В первой главе – **«Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: административно-правовая характеристика»** – представлены ответы на вопросы о соотношении и разграничении государственного контроля и государственного надзора (§ 1); раскрыто понятие, основные признаки, функции, юридическое значение государственного контроля и надзора в сфере образования (§ 2); охарактеризованы принципы организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (§ 3); рассмотрена общая характеристика административно-правовой регламентации осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (§ 4).

На основе анализа научных трудов, посвященных проблемам государственного контроля и государственного надзора, автором установлено, что основными критериями, позволяющими во многих случаях разграничить государственный контроль и государственный надзор, является, во-первых, объект и предмет их

осуществления: в рамках реализации государственного контроля проверяется качество выполнения подконтрольными субъектами реализуемой ими деятельности, которая понимается как способная удовлетворять определенные человеческие потребности комплексная характеристика осуществляемой юридическими и физическими лицами деятельности, результатов такой деятельности, представляющая собой соответствие такой деятельности, результатов деятельности требованиям эффективности, результативности, целесообразности, своевременности; в рамках осуществления государственного надзора – законность деятельности поднадзорных субъектов, то есть соответствие их деятельности действующему законодательству, исполнение ими действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов. Во-вторых, степень вмешательства в деятельность подконтрольных и поднадзорных субъектов: при государственном контроле проверяющий орган исполнительной власти подробно внедряется в содержание деятельности указанных лиц с целью определения ее соответствия заданным показателям; при государственном надзоре такого глубокого вмешательства в сущность осуществляемой поднадзорными юридическими и физическими лицами деятельности нет.

В работе определено, что законодательное закрепление понятия государственного контроля и надзора в сфере образования, а также определение форм такой деятельности имеет два основных этапа своего развития: период отсутствия законодательной дефиниции государственного контроля и надзора в сфере образования и его правовых форм (1992-2010 гг.) и период появления и совершенствования законодательного понимания государственного контроля и надзора в сфере образования и правовых форм указанной деятельности (2011 – настоящее время). Наравне с формулированием понятия указанной функции государственных органов исполнительной власти путем рассмотрения ее основных признаков, обозначено юридическое значение государственного контроля и надзора в сфере образования, заключающееся в обеспечении образовательных прав и свобод граждан и педагогических работников, поддержании дисциплины во всей системе образования и создании безопасных условий во время осуществления образовательной де-

тельности. Кроме того, установлены его собственные функции: превентивная, охранительная, корректирующая и воспитательная.

Исследователем разработана классификация принципов государственного контроля и надзора в сфере образования, которые подразделяются на принципы организации, по-другому обозначаемые как принципы статики, определяющие основы построения системы и структуры контрольно-надзорных органов в сфере образования, закрепления их правового статуса, и принципы осуществления (принципы динамики), устанавливающие общие подходы при непосредственном проведении контрольных и надзорных мероприятий, и 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.

В завершение первой главы освещены пути совершенствования действующего законодательства по вопросам, касающимся государственной регламентации образовательной деятельности: 1) добавление в статью 2 закона об образовании пункта 35, в котором нужно закрепить определение государственной регламентации образовательной деятельности; 2) уточнение места государственной регламентации в системе государственного управления образованием путем исключения наименования «государственная регламентация образовательной деятельности» из названия главы 12 и части 1 статьи 98 закона об образовании, что поставит данный правовой институт в равное положение с иными структурными элементами системы управления образованием.

Во второй главе – **«Особенности организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном и региональном уровнях»** – выявлена специфика разграничения полномочий по государственному контролю и надзору в сфере образования между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (§ 1), раскрыты понятие, содержание, особенности правового статуса федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования (§ 2), выделены пределы организации и осуществле-

ния государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном уровне (§ 3), охарактеризована система, структура, компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования в субъектах Российской Федерации (§ 4), рассмотрены особенности применения мер административного принуждения в процессе осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (§ 5).

Соискателем отмечено, что на сегодняшний день региональные органы исполнительной власти осуществляют переданные Российской Федерацией контрольно-надзорные полномочия в сфере образования. Изложено авторское понимание делегирования полномочий по государственному контролю и надзору в сфере образования, а также подчеркивается необходимость более широкого использования практики передачи полномочий не только от Российской Федерации ее субъектам, но и от субъектов к Российской Федерации.

Далее исследованы особенности правового статуса Рособнадзора и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия в сфере образования. По мнению соискателя, он имеет следующую структуру: нормативно-правовая база, назначение, включающее цели и задачи, функции государственного управления, исполнение которых возложено на данные органы, а также их компетенцию и организационно-штатная структура указанных органов.

В диссертации указано, что пределы государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном уровне классифицируются на пределы построения системы и пределы функционирования. Первые представляют собой такие рамки и границы, которые возникают при планировании проведения документальных и выездных проверок, то есть до момента непосредственного осуществления контрольно-надзорных мероприятий, важны при подготовке к проведению проверки. Вторые относятся к активной фазе реализации контрольно-надзорных мероприятий, и, главным образом, в данный вид включены ограничения при непосредственном проведении проверок. В первую группу включаются территориальные пределы и пределы реализации образовательных программ, во вторую – временные пределы и запреты.

Особое внимание в диссертации уделено характеристике особенностей построения региональных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия в сфере образования, а также рассмотрению их компетенции. Отмечается факт неоднородности описываемой системы: в одних случаях переданные контрольно-надзорные полномочия реализуются органами в качестве самостоятельных юридических лиц, в других случаях – в рамках структурных подразделений органов исполнительной власти, осуществляющих общее управление в сфере образования; в последних объективность проведения контрольных и надзорных проверок вызывает сомнения. В связи с названной ситуацией обосновывается необходимость перехода от модели делегирования к модели деконцентрации контрольно-надзорных полномочий в сфере образования.

В завершение второй главы работы исследована специфика юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти и судов в области государственного контроля и надзора в сфере образования, связанная с возбуждением и рассмотрением дел об административных правонарушениях. Автором предлагаются различные пути совершенствования составов административных правонарушений, закрепленных в статьях 5.57 и 19.30 КоАП РФ в части внесения в них изменений и дополнений, а также процессуальной составляющей рассмотрения указанных категорий дел.

В третьей главе – **«Проблемы практики организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования»** – проанализированы основные проблемы практики и административно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации (§ 1); рассмотрены направления модернизации административно-правовых отношений в области осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования (§ 2).

К указанным проблемам автором отнесены вопросы: нормативно-правового регулирования организации и осуществления указанного вида контроля и надзора; соотношения между собой лицензионного контроля и государственного надзора в сфере образования; определения правовой природы такой правоограни-

чительной меры, как запрет приема в образовательную организацию. Наравне с этим проанализирована практика по рассмотрению дел об аннулировании лицензий и свидетельств о государственной аккредитации на осуществление образовательной деятельности.

Исследователем определено понятие и содержание контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования, а также их соотношение с образовательными правоотношениями, выделяются конкретные пути модернизации названных правоотношений, связанные с обновлением нормативно-правового регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования, внедрением риск-ориентированного подхода в процесс осуществления указанного контроля и надзора и развитием информационной открытости и доступности деятельности контрольно-надзорных органов в сфере образования.

В заключении систематизированы и сформулированы основные выводы и предложения по рассмотренным в диссертационной работе вопросам.

В приложениях наглядно представлены в виде схем и таблиц основные выводы и предложения, представленные в диссертационном исследовании, а также проект Типового положения о территориальном органе Рособнадзора по субъекту Российской Федерации.

**Основные положения диссертации
изложены в следующих публикациях автора
общим объемом около 5,5 п.л.**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень рецензируемых научных журналов и изданий
для опубликования основных научных результатов диссертаций*

1. Фролов, Б. М. О некоторых принципах осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2015. – № 2 (21). – С. 155-163. – 0,6 п.л.

2. Фролов, Б. М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения [Текст] / Б.М. Фролов // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 63-67. – 0,6 п.л.

3. *Фролов, Б. М.* О некоторых особенностях разграничения полномочий по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере образования между Российской Федерацией и ее субъектами [Текст] / Б.М. Фролов // Вестник ВГУ. Серия: Право. –2017.– № 1 (28). – С. 164-173. – 0,7 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. *Фролов, Б. М.* Структура контрольно-надзорных правоотношений в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Учения о правоотношениях в юридических школах : материалы IX-ой международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. Т. 2. – Казань: изд-во Казан. гос. ун-та. – 2014. – С. 250-254. – 0,4 п.л.

5. *Фролов, Б. М.* Особенности содержания и структуры правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4 (27). – С. 132-139. – 0,75 п.л.

6. *Фролов, Б. М.* Административно-правовая регламентация государственного контроля и надзора как гарантия реализации и защиты права на образование [Текст] / Б.М. Фролов // Человек в глобальном мире : материалы международной научной конференции. Под редакцией Н.В. Бутусовой, Й. Ананиева. – 2015. – С. 231-235. – 0,25 п.л.

7. *Фролов, Б. М.* О воплощении принципа формального равенства в процессе осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Признание права и принцип формального равенства : сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 10-11 июня 2015 г.) / [ред. колл.: Денисенко В.В. (отв. ред.), Беляев М.А.]. – М.: Современная экономика и право. – 2015. – С. 595-602. – 0,5 п.л.

8. *Фролов, Б. М.* О некоторых особенностях законодательного регулирования государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации [Текст] / Б.М. Фролов // Social change in the global world: book of abstract

of the Second international scientific conference (University «Goce Delcev» – Stip, 3-4 September 2015). – Stip :Goce Delcev University. – 2015. – P. 157-158. – 0,1 п.л.

9. *Фролов, Б. М.* Государственная регламентация образовательной деятельности: понятие, признаки, пути совершенствования [Текст] / Б.М. Фролов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2015. – № 8. – С. 274-280. – 0,5 п.л.

10. *Фролов, Б.М.* Некоторые проблемы привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Юридическая ответственность в условиях международной интеграции : материалы X-ой международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (Казань, 20-21 ноября 2015 г.). – Казань: Изд-во Казан. ун-та. – 2015. – Т. 5. – С. 244-246. – 0,3 п.л.

11. *Фролов, Б. М.* К вопросу о правовом статусе должностного лица органа, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере образования, в производстве по делу об административном правонарушении [Текст] / Б.М. Фролов // Традиции и новации в системе современного российского права : материалы XV-ой международной научно-практической конференции молодых ученых. – М.: Проспект. – 2016. – С. 26-28. – 0,1 п.л.

12. *Фролов, Б. М.* О перспективах внедрения риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении государственного контроля и надзора в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Традиции и новации в системе современного российского права : сборник тезисов XVI-ой международной научно-практической конференции молодых ученых. – М.: Проспект. – 2017. – С. 98-99. – 0,1 п.л.

13. *Фролов, Б. М.* Система и структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования [Текст] / Б.М. Фролов // Трибуна молодых ученых : сборник научных трудов. Вып. 15 : Проблемы правового регулирования в различных отраслях права и процесса / под ред. О. С. Рогачевой; Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательский дом ВГУ. – 2017. – С. 138-149. – 0,6 п.л.

Подписано в печать 24.08.2017. Гарнитура Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 229.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»
308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1