

К.В. Черкасов, Е.Б. Лапина

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Рассматриваются отдельные вопросы федерального государственного контроля качества образования в России. При изучении этапов развития правового регулирования авторами исследованы причины правовых пробелов и противоречий в данной области. На основе проведенного анализа федерального законодательства, судебной практики и юридической литературы сделан вывод о необходимости совершенствования существующей системы федерального государственного контроля качества образования, сформулированы предложения и рекомендации, направленные на оптимизацию действующего законодательства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: образование; образовательная деятельность; образовательная организация; государственный контроль; качество образования; стандарт.

Закрепляя право на образование, Конституция Российской Федерации не только провозглашает его общедоступность и бесплатность, но и гарантирует гражданам достойный уровень образования [1]. Вместе с тем, к сожалению, и в настоящее время обеспечение качества образования является не только одной из наиболее актуальных, но и проблемных сфер современного общества, а потому значимость решения этого вопроса трудно переоценить. Данная мысль, в частности, неоднократно подчеркивалась в ходе последнего (27 ноября 2018 г.) заседания Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, на котором обсуждался широкий спектр аспектов научно-технической политики в контексте реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации [2].

Поскольку «образование является социальной функцией современного государства, имеющего сервисный характер» [3. С. 194], федеральное законодательство не только устанавливает обязательные требования к условиям оказания образовательных услуг и уровню знаний, получаемых обучающимися, но и систему средств и способов оценки качества образования. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) предусматривает обширный набор организационно-правовых мероприятий, позволяющих оценить качество образования. К их числу следует отнести мониторинг системы образования, самообследование образовательных организаций, федеральный государственный контроль качества образования и независимую оценку качества образования [4]. Вопросы, связанные с контролем качества образования, достаточно обширны, и обстоятельно проанализировать их в рамках одной публикации в периодическом печатном издании не представляется возможным. Исходя из этого, в настоящей работе подробно остановимся на исследовании, по нашему мнению, одного из наиболее важных его направлений – федерального государственного контроля качества образования.

Напомним, действующий до вступления в силу Закона об образовании Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» предусматривал осуществление федерального государственного

контроля качества образования в отношении всех образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность (далее – организации), без исключения [5]. Вступивший с 01.09.2013 в силу Закон об образовании установил уже возможность проведения этого вида контроля исключительно в отношении аккредитованных организаций, но до 2015 г. осуществление образовательной деятельности, несоответствующей требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, признавалось «нарушением», влекущим выдачу предписания о его устранении. При этом неисполнение предписания являлось основанием для запрета приема в организацию и возбуждения дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [6]. Приостановка действия государственной аккредитации образовательной деятельности допускалась только в случае неисполнения предписания, подтвержденного посредством судебного контроля (после вынесения судом решения о привлечении организации к административной ответственности за неисполнение в установленный срок выданного предписания). Все эти механизмы согласовывались с мерами воздействия, применяемыми при проведении федерального государственного надзора в сфере образования в случае выявления нарушений обязательных требований.

Ситуация изменилась кардинально с 2015 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 № 500-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий иной порядок нормативного регулирования отношений, связанных с осуществлением федерального государственного контроля качества образования [7]. Именно с этого времени отсутствует требование о выдаче предписания в случае установления фактов нарушения федеральных государственных образовательных стандартов; нарушения требований федеральных государственных образовательных стандартов именуются несоответствиями; никакие меры, кроме приостановки действия государственной аккредитации или лишения государственной аккредитации, не могут применяться к организации в случае выявления несоответствия содержания и каче-

ства подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам; принципиально изменены основания и порядок применения таких мер государственного принуждения, как приостановление и лишение государственной аккредитации образовательной деятельности; в принятии решения о приостановлении действия государственной аккредитации или лишении государственной аккредитации предусмотрено участие коллегиального органа аккредитационного органа.

В соответствии с Законом об образовании под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность органов государственного контроля (надзора) по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам. Федеральный государственный контроль качества образования осуществляется исключительно в отношении организаций, имеющих государственную аккредитацию образовательной деятельности (повторим, в отношении иных организаций он не применяется). Смысл данного контроля состоит в том, что если орган государственного контроля (надзора) – Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) или орган государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, – установит отсутствие соответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, организации будет приостановлено действие государственной аккредитации, и если в дальнейшем организация не устранил указанные несоответствия, она будет такой аккредитации лишена.

Устанавливая порядок осуществления мероприятий федерального государственного контроля качества образования, законодатель сегодня избегает использования понятия «нарушение», заменяя его на более мягкий термин – «несоответствие», фактически определяя необязательность выполнения нормативных установлений, соблюдение которых проверяется. В то же время нельзя не отметить, что к компетенции органов государственного контроля (надзора), осуществляющих федеральный государственный контроль качества образования, относятся также функции по федеральному государственному надзору в сфере образования и лицензионному контролю, в рамках которых отклонение от нормативных правил осуществления деятельности квалифицируется исключительно в качестве «нарушений». Данная особенность федерального государственного контроля качества образования имеет не только теоретическое, но и, в большей степени, практическое значение с точки зрения выбора мер государственного принуждения, применяемых по результатам проверок, проводимых в рамках федерального государственного контроля качества образования. Так, на основании п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон о защите прав юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей) в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора) обязаны выдать такому лицу предписание об устранении выявленных нарушений [8]. Положения ч. 6 ст. 93 Закона об образовании ретранслируют обозначенный порядок на отношения в сфере образования, предусматривая обязательную выдачу предписания организации, допустившей нарушения требований законодательства об образовании, выявленное при осуществлении федерального государственного надзора в сфере образования. Применительно к лицензионному контролю аналогичная норма содержится в п. 3 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [9].

В итоге складывается ситуация, когда, в отличие от процедур, предусмотренных для федерального государственного надзора в сфере образования и лицензионного контроля, несоответствие содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, выявленное при проведении проверки в рамках федерального государственного контроля качества образования, не влечет выдачу организации предписания об устранении соответствующих недостатков. В случае обнаружения указанного несоответствия орган государственного контроля (надзора) лишь издает распорядительный акт о приостановлении действия государственной аккредитации образовательной деятельности, который устанавливает срок устранения выявленного несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, но, в отличие от предписания, не содержит требования об его устранении. И если за неисполнение в установленный срок законного предписания органа государственного контроля (надзора) предусмотрена административная ответственность, то за неустранение выявленного несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам административная ответственность не установлена.

Такие особенности федерального государственного контроля качества образования обусловлены спецификой института государственной аккредитации образовательной деятельности, которая является добровольной процедурой, проводимой с целью подтверждения соответствия образовательной деятельности федеральным государственным образовательным стандартам. Наличие или отсутствие у организации государственной аккредитации не оказывает влияния на право организации осуществлять образовательную деятельность, ибо оно подтверждается лицензией, выдача или аннулирование которой не обусловлены наличием или отсутствием государственной аккредитации. Принятие уполномоченным органом решения об аккредитации организации означает признание государством уровня качества образования в этой организации не ниже, чем того требуют федеральные государственные образовательные стандарты, т.е. по

факту признания «государственного статуса» такой организации [10. С. 70]. Согласно ч. 4 ст. 59 Закона об образовании это означает для организации возможность проведения государственной итоговой аттестации и выдачу документов об образовании или документов об образовании и квалификации по определенному законодательством образцу. В противном случае, при отсутствии у организации государственной аккредитации, итоговая аттестация её выпускников не будет обладать статусом государственной итоговой аттестации, а документы, выдаваемые после прохождения такой итоговой аттестации, могут оформляться исключительно по образцу, установленному самой организацией.

Невзирая на добровольность прохождения государственной аккредитации, т.е. процедуры подтверждения соответствия образовательной деятельности федеральным государственным образовательным стандартам, сами они носят обязательный, а не рекомендательный характер. При этом под федеральным государственным образовательным стандартом Закон об образовании понимает совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Сегодня такими федеральными органами исполнительной власти каждый в своей части выступают Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и Министерство просвещения Российской Федерации. При этом нельзя не отметить, что отдельные требования федеральных государственных образовательных стандартов являются одновременно и лицензионными требованиями. Например требования к наличию материально-технической, кадровой и информационной обеспеченности образовательного процесса.

Обязательность федеральных государственных образовательных стандартов в определенной степени входит в противоречие с избирательностью в отношении осуществления контроля качества образования исключительно в части образовательных организаций, осуществляющих деятельность по аккредитованным образовательным программам. Такое положение дел вряд ли можно признать оправданным и логичным. Более того, качество обязательности федеральных государственных образовательных стандартов предполагает, что невыполнение их требований должно повлечь за собой государственное понуждение, направленное на устранение выявленных нарушений: запрет осуществления образовательной деятельности (запрет на реализацию программ соответствующего уровня, для которых установлены федеральные государственные образовательные стандарты) или указания в выдаваемых организацией документах об образовании и (или) квалификации соответствующего уровня образования. Между тем ни одна из этих мер государственного принуждения при осуществлении федерального государственного контроля качества образования не применяется. Организации, в деятель-

ности которых выявлены нарушения федеральных государственных образовательных стандартов, на легальном основании могут продолжать образовательную деятельность и выдавать документы об образовании и (или) о квалификации, подтверждающие получение образования соответствующего уровня, но по форме, установленной организацией. Следовательно, в реальности соблюдение федеральных государственных образовательных стандартов является не обязанностью организации, а лишь условием наличия у организации государственной аккредитации образовательной деятельности. В итоге наличие несоответствие процессуальных (процедурных) и материальных аспектов федерального государственного контроля качества образования. Образовавшаяся коллизия правовых предписаний, обусловленная добровольностью прохождения процедуры государственной аккредитации (подтверждения соответствия образовательной деятельности федеральным государственным образовательным стандартам) при обязательности федеральных государственных образовательных стандартов, приводит к нарушению внутренней структуры правоотношений в сфере образования, что препятствует последовательности как в правоприменительной практике, так и в законотворческой деятельности.

Существенные негативные последствия имеют и установленные в настоящее время порядок и срок приостановления государственной аккредитации – органом государственного контроля (надзора) непосредственно после выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам (без предоставления времени на устранение несоответствий, без судебного решения, без производства по делу об административном правонарушении). Это приводит к тому, что организация при несогласии с выводами органа государственного контроля (надзора) о наличии в ее деятельности нарушений федеральных государственных образовательных стандартов не имеет юридической возможности обжаловать данное решение в судебном порядке до приостановления государственной аккредитации и вынуждена вступать в судебный процесс уже в условиях приостановленной государственной аккредитации.

Нюанс заключается еще и в том, что в соответствии с ч. 9 ст. 34 Закона об образовании приостановление действия государственной аккредитации или лишение государственной аккредитации являются безусловным основанием для перевода обучающихся (по их заявлению) в иные организации, имеющие государственную аккредитацию для обучения на тех же условиях. И даже в случае положительного результата судебного обжалования решения органа государственного контроля (надзора) о приостановлении действия государственной аккредитации такой перевод обучающихся не аннулируется. В свою очередь уменьшение контингента организации, помимо прямых финансовых потерь, также может оказывать отрицательное влияние на иные показатели деятельности организации, поскольку данные о контингенте обучающихся используются при проведении мониторинга эффективности образовательных организаций

высшего образования, причем как в качестве самостоятельного показателя, так и при расчете иных индикаторов [11].

Не является секретом и то, что приостановление действия государственной аккредитации и обусловленный этим обстоятельством перевод обучающихся в иные организации подрывают доверие к организации как со стороны обучающихся, так и со стороны потенциальных абитуриентов. Право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органа государственного контроля (надзора), может быть реализовано в форме возмещения реального ущерба или упущенной выгоды в судебном порядке. Для взыскания упущенной выгоды необходимо документально подтвердить связь между отсутствием желающих обучаться в организации с действиями органа государственного контроля (надзора) [12]. Но поскольку это достаточно проблематично, данный механизм не позволяет в полной мере восстановить права и законные интересы организации, в том числе возместить репутационные потери, возникшие в результате незаконного решения органа государственного контроля (надзора) о приостановлении действия государственной аккредитации.

При этом применение к организации таких мер государственного принуждения, как приостановление действия государственной аккредитации и лишение государственной аккредитации, влечет негативные последствия не только для организации, но и для обучающихся. Организационные процедуры, связанные с их переводом в иные организации, сложны и требуют достаточно продолжительного времени. С момента приостановления организации государственной аккредитации обучающиеся лишаются ряда льгот, предусмотренных действующим законодательством исключительно для лиц, обучающихся по аккредитованным образовательным программам. В частности, обучающиеся утрачивают право на отсрочку от службы в армии и право на получение дополнительных отпусков в связи с обучением в образовательных организациях, предусмотренных соответственно Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [13] и Трудовым кодексом Российской Федерации [14]. К тому же реальная возможность перевода в иные организации не всегда доступна для обучающихся в связи с удаленностью организаций, реализующих аналогичные образовательные программы. Следовательно, изначальные цель и назначение этих мероприятий – защита прав обучающихся – в полной мере не достигается.

Процедура проверки устранения организациями выявленных недостатков в условиях установления срока устранения выявленного несоответствия взамен выдачи предписания об устранении нарушений сегодня также принципиально изменена. В соответствии с Федеральным законом о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований является основанием для проведения внеплановой проверки. При этом установлена обязанность должностных лиц органа

государственного контроля (надзора) обеспечить организациям открытость и доступность информации о результатах проведения проверок путем ознакомления их руководителей (иных уполномоченных должностных лиц) с актом проверки. Но так как выдача предписания организациям, в деятельности которых выявлено несоответствие содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, законодательством не предусмотрена, то и основания для проведения повторной проверки соответствующих организаций отсутствуют. Проверка устранения выявленного ранее несоответствия осуществляется в форме изучения информации, содержащейся в уведомлении организации. Такая проверка не регулируется нормами Федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а потому соответствующие мероприятия проводятся без привлечения независимых экспертов; у органа государственного контроля (надзора) не возникает обязанности проверять или уточнять информацию, указанную в уведомлении, запрашивая дополнительные документы или пояснения организации; не предоставляется для ознакомления акт, составленный по результатам исследования представленных организацией документов; организации не сообщаются основания, по которым орган государственного контроля (надзора) пришёл к тому или иному заключению [15–19]. Организация лишь уведомляется об итоговом решении органа государственного контроля (надзора), т.е. о возобновлении действия государственной аккредитации или о лишении государственной аккредитации. Таким образом, решение о приостановлении действия государственной аккредитации и лишении государственной аккредитации принимается органом, которым и было выявлено указанное несоответствие, без какого-либо контроля за правильностью выводов о наличии такого несоответствия.

Ситуацию усугубляет отсутствие реальных полномочий у коллегиального органа аккредитационного органа, его неспособность повлиять на решение органа государственного контроля (надзора), хотя и предусмотрено участие этого органа в данном процессе с правом вынесения решения, носящего исключительно рекомендательный характер. Принятие решения о приостановлении действия государственной аккредитации или лишении государственной аккредитации органа государственного контроля (надзора), как и «любое управленческое действие органов исполнительной власти определено является строго регламентируемой совокупностью процедурных норм» [20. С. 207]. Закон об образовании содержит императивные нормы о приостановлении действия государственной аккредитации в случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, а также лишения организации государственной аккредитации в случае установления факта неустранения указанного несоответствия. Отсюда, при составлении акта, фиксирующего факт наличия или неустранения в установленный срок несоответствия содержания и качества подготовки

обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, орган государственного контроля (надзора) не имеет права принять никакого иного решения, кроме приостановления государственной аккредитации или лишения государственной аккредитации. Основная проблема заключается в том, что коллегиальный орган аккредитационного органа не уполномочен рассматривать жалобы на действия и (или) решения органа государственного контроля (надзора), не вправе отменить или изменить акт проверки, устанавливающий наличие несоответствия образовательной деятельности федеральным государственным образовательным стандартам.

Отдельный вопрос – получение государственной аккредитации в случае, если организация была лишена государственной аккредитации по соответствующей специальности (направлению подготовки, уровню образования). Согласно ч. 26 ст. 92 Закона об образовании в случае лишения организации государственной аккредитации право на обращение в аккредитационный орган с заявлением о проведении процедуры государственной аккредитации возникает по истечении одного года со дня лишения государственной аккредитации. Такое ограничение на обращение за повторным прохождением процедуры государственной аккредитации установлено без каких-либо исключений, без учета степени тяжести и оценки последствий несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся федеральным государственным образовательным стандартам, допущенного организацией. Однако федеральный государственный контроль качества образования есть «экспертная, оценочная деятельность, направленная на содержательную оценку качества образовательного процесса», целью которой является пресечение образовательной деятельности, не соответствующей федеральным государственным образовательным стандартам [21. С. 105]. Более того, судебные органы неоднократно обращали внимание на необходимость соблюдения соразмерности вмешательства органа публичной власти целям такого вмешательства, характеру совершенного правонарушения, размеру причиненного вреда и степени вины правонарушителя [22–25]. Исходя из этого, лишение организации, исправившей имевшие место недостатки, возможности в течение достаточно длительного времени вновь получить государственную аккредитацию не только представляется излишним, но и вступает в противоречие с общеправовыми принципам справедливости и соразмерности ответственности допущенному нарушению, а равно его реальной общественной вредности (опасности).

В заключение отметим: к сожалению, институт федерального государственного контроля качества образования, какой он есть в современном состоянии, нуждается в оптимизации. Первоочередной мерой, необходимой для совершенствования данного механизма обеспечения качества образования, является гармонизация положений действующего законодательства, регулирующего вопросы установления федеральных государственных образовательных стандартов, а также осуществления государственной аккредитации и федерального государственного контроля качества образования. На законодательном уровне необходимо определиться, а в дальнейшем и последовательно проводить однозначную правовую политику в исследуемой сфере. Речь идет либо о восприятии идеи безусловной добровольности соблюдения федеральных государственных образовательных стандартов, исключив содержащиеся в них положения из числа лицензионных требований, либо об установлении обязательности соблюдения федеральных государственных образовательных стандартов, установив контроль за исполнением этого требования в рамках лицензионного контроля и федерального государственного надзора в сфере образования. В любом случае значение федерального государственного контроля качества образования и его место в системе регламентации образовательной деятельности представляется целесообразным пересмотреть. Кроме того, имеется настоятельная потребность в изменении подходов к выбору мер государственного принуждения, применяемых сегодня по результатам мероприятий федерального государственного контроля качества образования. Право на обращение организации, исправившей указанные в заключении недостатки, за повторным прохождением процедуры государственной аккредитации не может быть, по крайней мере, безусловно, ограничено периодом времени. Дополнительной проработки требует вопрос о правовом статусе коллегиального органа аккредитационного органа, участвующего в принятии решений о приостановке, лишении и возобновлении государственной аккредитации образовательной деятельности, наделении его реальными полномочиями. И наконец, особое внимание следует уделить проблеме действенной защиты прав обучающихся в случае приостановки действия или лишения организации государственной аккредитации. Только в комплексе данные организационно-правовые мероприятия способны существенно повысить эффективность федерального государственного контроля качества образования в России, что в определенной степени позволит вывести российское образование на качественно новый уровень.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с послед. изм. и доп.) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
2. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59203/audios> (дата обращения: 29.11.2018).
3. Кирилловых А.А. Образовательная доктрина в системе инструментов публичного управления образованием: правовой аспект // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 434. С. 193–198.
4. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598.
5. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. 31.07.1992 № 172 (утратил силу).

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Ч. I). Ст. 1.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 500-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (Ч. I). Ст. 53.
8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Ч. I). Ст. 6249.
9. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.
10. Трошкина Т.Н. Государственная аккредитация образовательной деятельности: научно-практический комментарий статьи 92 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Реформы и право. 2015. № 4. С. 67–76.
11. Методика расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования 2018 года (на основе данных формы N 1-Мониторинг за 2017 год) (утверждена заместителем Министра образования и науки Российской Федерации от 30.03.2018 г. № ИК-139/05вн). Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.
12. Решение Арбитражного суда города Москвы от 22.05.2017 по делу № А40-8726/2017. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/14da09da-7baf-4805-b4c8-d8288a5ad7c4/a809b21d-458f-4168-bec6-f91bb32a1a2f/A40-8726-2017_20170511_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
13. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.
14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Ч. I). Ст. 3.
15. Решение Арбитражного суда города Москвы от 30.11.2016 по делу № А40-167857/2016. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/2dacb04-8c23-4be3-8a9a-c469644752fc/04fc93bf-5f6a-4e35-94ca-be0392192363/A40-167857-2016_20161130_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
16. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.10.2017 № 305-КГ17-8834 по делу № А40-159857/2016. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d705da50-6f42-42e0-a992-6d10281af684/a9581ae8-4627-4f8e-9edb-9f27ec049b21/A40-159857-2016_20171023_Opredelenie.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
17. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.11.2017 по делу № А40-238542/2016. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/52ed9c46-a95e-4a29-9983-7a31d8d7f802/1141d6da-11a6-416b-96d9-667e53d7e6ba/A40-238542-2016_20171102_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
18. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.03.2018 по делу № А40-237665/2015. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/dfd68751-1a20-48d3-b228-147e8fc25976/0e022c4a-9602-4f2c-8a19-2260ce06305d/A40-237665-2015_20180329_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
19. Решение Арбитражного суда города Москвы от 08.11.2016 по делу № А40-160438/2016. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c3f4a084-eba5-4379-a6a2-732eaafd6ac4/cecd1dc3-8983-4504-a290-345696d678ab/A40-160438-2016_20161108_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
20. Ведяшкин С.В. Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 422. С. 206–210.
21. Кудилинский М.Н. Особенности правового регулирования государственного контроля в сфере образования // Журнал Российского права. 2017. № 12. С. 101–109.
22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2173.
23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.07.2001 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3412.
24. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.10.2017 № 305-КГ17-8834 по делу № А40-159857/2016. URL: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d705da50-6f42-42e0-a992-6d10281af684/a9581ae8-4627-4f8e-9edb-9f27ec049b21/A40-159857-2016_20171023_Opredelenie.pdf (дата обращения: 05.11.2018).
25. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета. 06.07.2018. № 145.

Статья представлена научной редакцией «Право» 7 февраля 2019 г.

Federal State Quality Control of Education in Modern Russia: Some Aspects of Legal Uncertainty

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 441, 235–242.

DOI: 10.17223/15617793/441/31

Konstantin V. Cherkasov, Vyatka State University (Kirov, Russian Federation); Pitirim Sorokin Syktyvkar State University (Syktyvkar, Russian Federation); All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of the Russian Federation) (Moscow, Russian Federation). E-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Ekaterina B. Lapina, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russian Federation); Nizhny Novgorod Institute of Management of the Russian Academy of National Economy under the President of the Russian Federation (Nizhny Novgorod, Russian Federation). E-mail: ekaterina_lapina@bk.ru

Keywords: education; educational activities; educational establishment; state control; quality of education; standard.

The article focuses on the essential issues of legal regulation of the federal state quality control mechanism in the sphere of education in Russia. The authors have thoroughly studied the flaws and contradictions of this mechanism and its legal basis. The research area has been selected as the one requiring complex regulatory measures to be taken on the federal level which will make a change in Russian education. The state quality control mechanism in educational sphere has been repeatedly changed in some parts; however, the actions have not been fully coordinated. Moreover, general regulatory prescriptions have not always been considered by public agencies when exercising their control. Some issues have not been tackled at all and still remain a problem area. The research aims at developing suggestions and recommendations improving regulation of the state quality control in the sphere of education.

The main issue, which is the focus of the authors' attention, is the obligatory nature of the federal state educational standards which contradicts the voluntary status of the licensing procedure which educational institutions have to go through in order to comply with these standards. State regulation of the quality of education in its current form prevents educational establishments from functioning effectively. The laws regulating the federal state quality control in the sphere of education alongside with court practice and a vast theoretical background have been the objects of thorough analysis performed for the purpose of this research. The approved methods have been used in the research, namely, general scientific methods (logical, dialectic, and systematic approaches) as well as specific juridical ones (technical approach, interpreting the law, judiciary forecasting). The article focuses on the government action employed by the state to exercise the federal quality control in the sphere of education, its procedure, and the mechanisms to protect students' rights in current conditions. The research has theoretical and practical importance. The authors argue the existing form of federal quality control in the sphere of education. They suggest amending the relative legislation to improve the ways through which the federal state educational standards are set, state accreditation is received, and state quality control of education is exercised. It is recommended that the approach to measures of legal coercion, which are selected as soon as the federal quality control procedures are fulfilled, be changed. The process of quality control as well as the mechanisms of protecting rights of students or educational establishments, in case their state accreditation is suspended or withdrawn, should also be subject to revision. The conclusions and recommendations provided in the article are of significant importance, and are able to raise the quality of education as well as to improve the federal state quality control in the sphere of education.

REFERENCES

1. Rossiyskaya gazeta. (1993) Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s posled. izm. i dop.) [The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on 12 December 1993 (as amended and added)]. *Rossiyskaya gazeta*. 25 December. 237.
2. The official website of the President of the Russian Federation. (2018) *Zasedanie Soveta po nauke i obrazovaniyu* [Session of the Council for Science and Education]. [Online]. Available from: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59203/audios>. (Accessed: 29.11.2018).
3. Kirillovyykh, A.A. (2018) Educational doctrine in the system of public education management tools: a legal aspect. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 434. pp. 193–198. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/434/26
4. Russian Federation. (2012) Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ (s posled. izm. i dop.) [On education in the Russian Federation: Federal Law No. 273-FZ of 29 December 2012 (as amended and added)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 53 (Pt. I). Art. 7598.
5. Rossiyskaya gazeta. (1992) Ob obrazovanii: Zakon Rossiyskoy Federatsii ot 10.07.1992 № 3266-1 [On education: Law of the Russian Federation No. 3266-1 of 10 July 1992]. *Rossiyskaya gazeta*. 31 July. 172 (expired).
6. Russian Federation. (2002) Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (s posled. izm. i dop.) [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses No. 195-FZ of 30 December 2001 (as amended and added)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 1 (Pt. I). Art. 1.
7. Russian Federation. (2015) O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 31.12.2014 № 500-FZ [On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law No. 500-FZ of 31 December 2014]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 1 (Pt. I). Art. 53.
8. Russian Federation. (2008) O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: Federal'nyy zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ (s posled. izm. i dop.) [On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Federal Law No. 294-FZ of 26 December 2008 (as amended and added)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 52 (Pt. I). Art. 6249.
9. Russian Federation. (2011) O litsenzirovanii otdel'nykh vidov deyatel'nosti: Federal'nyy zakon ot 04.05.2011 № 99-FZ [On licensing of certain types of activities: Federal Law No. 99-FZ of 04 May 2011]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 19. Art. 2716.
10. Troshkina, T.N. (2015) Gosudarstvennaya akkreditatsiya obrazovatel'noy deyatel'nosti: nauchno-prakticheskiy kommentariy stat'i 92 Federal'nogo zakona "Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii" [State accreditation of educational activities: scientific and practical commentary of Article 92 of the Federal Law "On Education in the Russian Federation"]. *Reformy i pravo*. 4. pp. 67–76.
11. Konsul'tantPlyus. (2018) *Metodika rascheta pokazateley monitoringa effektivnosti obrazovatel'nykh organizatsiy vysshego obrazovaniya 2018 goda (na osnove damnykh formy N 1-Monitoring za 2017 god) (utverzhdena zamestitелеm Ministra obrazovaniya i nauki Rossiyskoy Federatsii ot 30.03.2018 g. № IK-139/05vn)* [The method of calculating the performance monitoring indicators of educational institutions of higher education in 2018 (based on data from Form N 1-Monitoring for 2017) (approved by the Deputy Minister of Education and Science of the Russian Federation, 30 March 2018, No. IK-139/05vn)]. [Online]. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295007/.
12. Kad.arbitr.ru. (2017) *Reshenie Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy ot 22.05.2017 po delu № A40-8726/2017* [The decision of the Arbitration Court of Moscow of 22 May 2017 in case number A40-8726/2017]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/14da09da-7baf-4805-b4c8-d8288a5ad7c4/a809b21d-458f-4168-bec6-f91bb32a1a2f/A40-8726-2017_20170511_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 05.11.2018).
13. Russian Federation. (1998) O voinskoy obyazannosti i voennoy sluzhbe: Federal'nyy zakon ot 28.03.1998 № 53-FZ (s posled. izm. i dop.) [On military duty and military service: Federal Law No. 53-FZ of 28 March 1998 (as amended and added)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 13. Art. 1475.
14. Russian Federation. (2002) Trudovoy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 30.12.2001 № 197-FZ (s posled. izm. i dop.) [The Labor Code of the Russian Federation No. 197-FZ of 30 December 2001 (as amended and added)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 1 (Pt. I). Art. 3.
15. Kad.arbitr.ru. (2016) *Reshenie Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy ot 30.11.2016 po delu № A40-167857/2016* [The decision of the Arbitration Court of Moscow of 30 November 2016 in case number A40-167857/2016]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/2daccb04-8c23-4be3-8a9a-c469644752fc/04fc93bf-5f6a-4e35-94ca-be0392192363/A40-167857-2016_20161130_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 05.11.2018).
16. Kad.arbitr.ru. (2017) *Opredelenie Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 23.10.2017 № 305-KG17-8834 po delu № A40-159857/2016* [Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of October 23, 2017 No. 305-KG17-8834 in case No. A40-159857/2016]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d705da50-6f42-42e0-a992-6d10281af684/a9581ae8-4627-4f8e-9edb-9f27ec049b21/A40-159857-2016_20171023_Opredelenie.pdf. (Accessed: 05.11.2018).
17. Kad.arbitr.ru. (2017) *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 02.11.2017 po delu № A40-238542/2016* [Resolution of the Arbitration Court of the Moscow District of 02 November 2017 in case No. A40-238542/2016]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/52ed9c46-a95e-4a29-9983-7a31d8d7f802/1141d6da-11a6-416b-96d9-667e53d7e6ba/A40-238542-2016_20171102_Resheniya_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 05.11.2018).
18. Kad.arbitr.ru. (2018) *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 29.03.2018 po delu № A40-237665/2015* [Resolution of the Arbitration Court of the Moscow District on 29 March 2018 in case number A40-237665/2015]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/52ed9c46-a95e-4a29-9983-7a31d8d7f802/1141d6da-11a6-416b-96d9-667e53d7e6ba/A40-238542-2016_20171102_Resheniya_i_postanovleniya.pdf.

Document/dfd68751-1a20-48d3-b228-147e8fc25976/0e022c4a-9602-4f2c-8a19-2260ce06305d/A40-237665-2015_20180329_Reshenija_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 05.11.2018).

19. Kad.arbitr.ru. (2016) *Reshenie Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy ot 08.11.2016 po delu № A40-160438/2016* [The decision of the Arbitration Court of Moscow of 08 November 2016 on the case number A40-160438/2016]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c3f4a084-eba5-4379-a6a2-732eaafd6ac4/cecd1dc3-8983-4504-a290-345696d678ab/A40-160438-2016_20161108_Reshenija_i_postanovleniya.pdf. (Accessed: 05.11.2018).

20. Vedyashkin, S.V. (2017) Administrative procedures of protective direction. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 422. pp. 206–210. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/422/29

21. Kudilinskiy, M.N. (2017) Key Features of Legal Regulation of State Control in the Field of Education. *Zhurnal Rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 12. pp. 101–109. (In Russian). DOI: 10.12737/article_5a200507549846.40269735

22. Russian Federation. (1998) Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 12.05.1998 № 14-P “Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel’nykh polozheniy abzatsa shestogo stat’i 6 i abzatsa vtorogo chasti pervoy stat’i 7 Zakona Rossiyskoy Federatsii ot 18 iyunya 1993 goda “O primenении kontrol’no-kassovykh mashin pri osushchestvlenii denezhnykh raschetov s naseleniem” v svyazi s zaprosom Dmitrovskogo rayonnogo suda Moskovskoy oblasti i zhalobami grazhdan” [Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 14-P of 12 May 1998 “On the case of verifying the constitutionality of certain provisions of Paragraph 6 of Article 6 and Paragraph 2 of Part 1 of Article 7 of the Law of the Russian Federation of 18 June 1993 ‘On the use of cash registers in the implementation of cash settlements with the population “in connection with the request of the Dmitrovsky District Court of Moscow Oblast and the complaints of citizens”]. *Sobranie zakonodatel’sstva Rossiyskoy Federatsii*. 20. Art. 2173.

23. Russian Federation. (2001) Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 30.07.2001 № 13-P “Po delu o proverke konstitutsionnosti polozheniy podpunkta 7 punkta 1 stat’i 7, punkta 1 stat’i 77 i punkta 1 stat’i 81 Federal’nogo zakona “Ob ispolnitel’nom proizvodstve” v svyazi s zaprosami Arbitrazhnogo suda Voronezhskoy oblasti, Arbitrazhnogo suda Saratovskoy oblasti i zhaloboy otkrytogo aktsionernogo obshchestva Razrez ‘Izykhskiy” [Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 13-P of 30 July 2001 “On the case of verifying the constitutionality of the provisions of Subparagraph 7 of Paragraph 1 of Article 7, Paragraph 1 of Article 77 and Paragraph 1 of Article 81 of the Federal Law “On Enforcement Proceedings” in connection with requests of the Arbitration Court of Voronezh Oblast, the Arbitration Court of Saratov Oblast and the complaint of the Open Joint-Stock Company Razrez ‘Izykhskiy”]. *Sobranie zakonodatel’sstva Rossiyskoy Federatsii*. 32. Art. 3412.

24. Kad.arbitr.ru. (2017) *Opredelenie Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 23.10.2017 № 305-KG17-8834 po delu № A40-159857/2016* [Decision of the Supreme Court of the Russian Federation No. 305-KG17-8834 of 23 October 2017 in case No. A40-159857/2016]. [Online]. Available from: https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d705da50-6f42-42e0-a992-6d10281af684/a9581ae8-4627-4f8e-9edb-9f27ec049b21/A40-159857-2016_20171023_Opredelenie.pdf. (Accessed: 05.11.2018).

25. Rossiyskaya gazeta. (2018) Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 26.06.2018 № 28 “O nekotorykh voprosakh, voznikayushchikh u sudov pri rassmotrenii administrativnykh del i del ob administrativnykh pravonarusheniyakh, svyazannykh s primeneniem zakonodatel’sstva o publichnykh meropriyatiyakh” [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 28 of 26 June 2018 “On some issues arising in courts when considering administrative cases and cases on administrative offenses related to the application of legislation on public events”]. *Rossiyskaya gazeta*. 06 July. 145.

Received: 07 February 2019