

УДК 35.078.3 JEL I28

**Титор Светлана Евгеньевна**  
канд. юр. наук, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
г. Москва, Российская Федерация  
**ORCID:** 0000-0002-5930-9972  
**e-mail:** setitor@mail.ru

DOI 10.26425/1816-4277-2021-12-18-24

## **РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В ОТНОШЕНИИ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ (СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ОПРОС)**

**Аннотация.** В России активно ведется реформирование контрольно-надзорной деятельности: внедряется риск-ориентированная модель при организации контроля (надзора). Отдельные контрольно-надзорные ведомства реализуют такую модель уже с 2015 г. Федеральная служба по надзору в сфере образования, несмотря на отсутствие законодательной базы на федеральном уровне, рекомендовала регионам самостоятельно внедрять элементы риск-ориентированной модели. В связи с этим актуально проанализировать, что изменилось для образовательных организаций, каково их отношение к новым формам и методологиям контроля (надзора). Анализ позволит более тщательно определить направления реализации государственной политики в сфере риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности, откорректировать механизмы, принять соответствующие рекомендации.

**Ключевые слова:** государственный контроль, государственный надзор, образование, общеобразовательные организации, риск-ориентированный подход, реформирование, социологический опрос, санкции, поощрительные меры, профилактика нарушений, образование

**Для цитирования:** Титор С.Е. Риск-ориентированный подход государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении общеобразовательных школ (социологический опрос) // Вестник университета. 2021. № 12. С. 18–24.

**Svetlana E. Titor**  
Cand. Sci. (Jur.), State University  
of Management, Moscow, Russia  
**ORCID:** 0000-0002-5930-9972  
**e-mail:** setitor@mail.ru

## **RISK-ORIENTED APPROACH OF STATE CONTROL (SUPERVISION) AND MUNICIPAL CONTROL IN RELATION TO SECONDARY SCHOOLS (SOCIOLOGICAL SURVEY)**

**Abstract.** The control and supervisory activities' reforms in Russia are actively underway: a risk-oriented model during organising the control (supervision) is being introduced. Some control and supervisory agencies implement such model from 2015. The Federal Service for Supervision of Education, despite the lack of a legislative framework at the federal level, recommended to the regions to implement elements of a risk-based model independently. In this regard, it is important to analyse what has changed for educational organisations, what is their attitude to new forms and methodologies of control (supervision). The analysis will make it possible to more thoroughly determine the directions of state policy implementation in the field of risk-oriented model of control and supervisory activities, adjust mechanisms, and adopt appropriate recommendations.

**Keywords:** state control, state supervision, education, educational organisations, risk-oriented approach, reform, sociological survey, sanctions, incentive measures, violations' prevention, education

**For citation:** Titor S.E. (2021) Risk-oriented approach of state control (supervision) and municipal control in relation to secondary schools (sociological survey). *Vestnik universiteta*, no. 12, pp. 18–24. DOI: 10.26425/1816-4277-2021-12-18-24

© Титор С.Е., 2021.

Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

© Titor S.E., 2021.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



## Введение

Реформирование контрольно-надзорной деятельности начато с 2015 г., когда в законодательство впервые была внесена норма, определяющая «риск-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора)» [1].

В 2016 г. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор) разработала и направила в региональные органы, осуществляющие полномочия по контролю (надзору) в сфере образования, рекомендации по формированию плана проверок образовательных организаций [2]. Предложено было начать реорганизацию контрольно-надзорной деятельности со следующими целями:

- снижение административной нагрузки на образовательные организации, которые имеют стабильно высокие показатели мониторинга и низкую вероятность нарушений законодательства;
- повышение качества проводимых контрольно-надзорных мероприятий;
- дополнительная мотивация образовательных организаций к повышению качества образования, соблюдению законности.

Таким образом, Рособрнадзор анонсировал регионам постепенное внедрение риск-ориентированного подхода в системе образования, включая определение категорий риска, критериев, групп образовательных организаций, профилактических мер.

## Постановка проблемы

Реализация нового подхода в системе общего образования (начального, основного и среднего) имеет несколько основных особенностей:

- отсутствие единого федерального нормативного правового порядка регулирования отношений при реализации риск-ориентированного подхода в системе общего образования (начальное, общее и среднее);
- система оценки образовательных организаций строится на основе методических рекомендаций Рособрнадзора и региональных контрольно-надзорных структур;
- правовое регулирование образовательной деятельности и контроля (надзора) в этой сфере регламентируется на федеральном и региональном уровне, что определяет наличие широкой палитры подходов при реализации новых подходов в надзоре;
- активное региональное нормотворчество и правоприменение свидетельствуют о формировании различных оценочных систем с разными критериями для образовательных организаций, расположенных в субъектах Российской Федерации;
- активное муниципальное нормотворчество способствует введению дополнительных критериев для оценки дошкольных образовательных организаций при реализации контрольно-надзорных полномочий.

Полезность и необходимость, а иногда и отрицательное восприятие, любых форм реализации государственной политики отражается в общественном мнении [4]. Контроль должен строиться на оценке и наблюдении со стороны общественности [3; 8]. В связи с этим проведено социологическое исследование по вопросам внедрения риск-ориентированной модели государственного контроля (надзора) в отношении образовательных организаций общего образования.

## Результаты социологического опроса

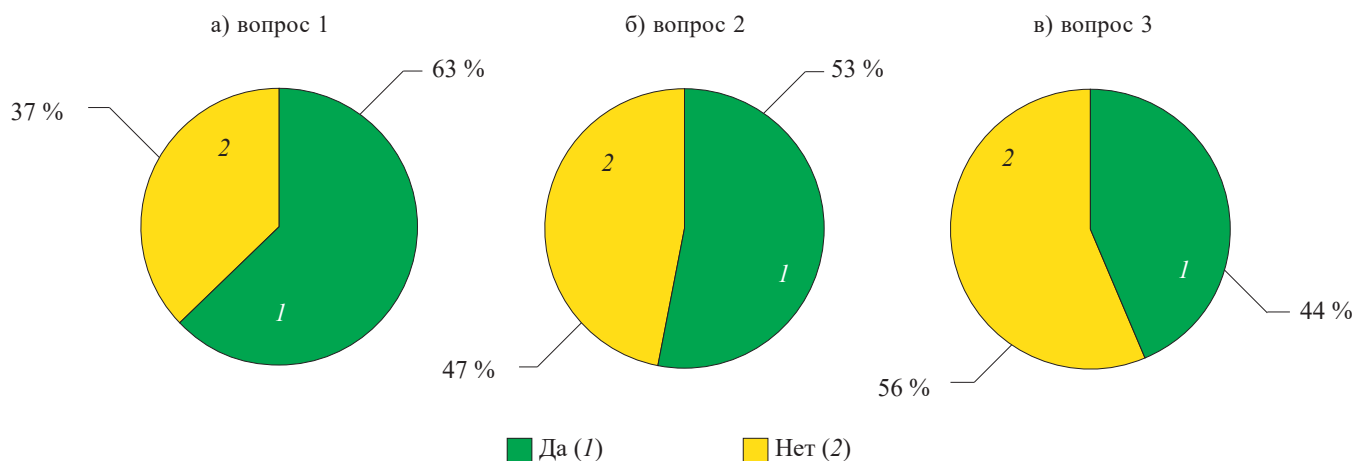
Социологический опрос проведен в 41 субъекте Российской Федерации. В опросе приняли участие должностные лица 1 028 образовательных организаций общего образования из Тамбовской, Липецкой, Тульской, Ивановской, Смоленской, Новосибирской, Брянской, Московской, Челябинской, Свердловской, Оренбургской, Курганской и Рязанской областей, Республик Башкортостан и Татарстан.

Респондентам было задано 14 вопросов и получены следующие ответы (рис. 1–5).

1. На вопрос «Известно ли Вам о риск-ориентированной модели государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере образования?» 647 респондентов (63 %) ответили «да»; ничего не известно об этом 381 (37 %) респондентов (рис. 1а).

2. На вопрос «Применяется ли риск-ориентированная модель в вашем регионе?» ответы разделились приблизительно поровну: «да» ответили 546 (53 %) человек, «нет» – 482 (47 %) (рис. 1б).

3. Приблизительно поровну сложились ответы на вопрос «Применяется ли риск-ориентированная модель контроля (надзора) в отношении Вашей образовательной организации?» («да» – 449 (44 %) человек, «нет» – 579 (56 %) (рис. 1в).

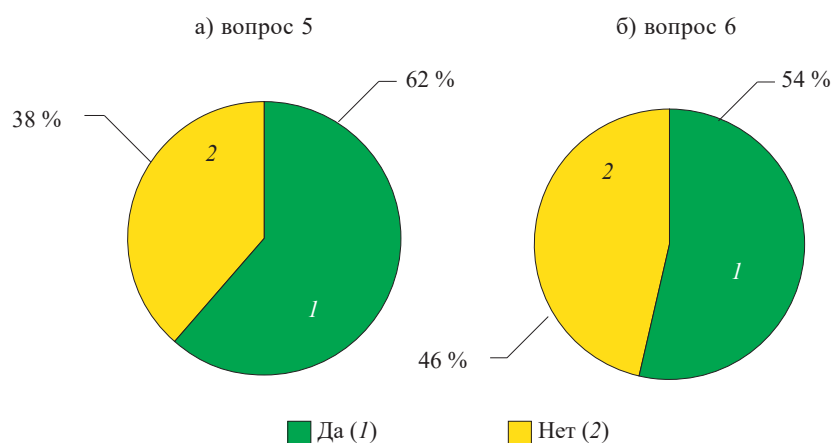


Составлено автором по материалам исследования

Рис. 1. Процентное соотношение ответов респондентов на вопросы 1–3 анкеты

4. Ответы респондентов на вопрос «Как долго применяется (или планируется применение) риск-ориентированный подход в Вашей организации?» свидетельствуют о том, что они не владеют полной информацией об этом подходе. Ответы были крайне непоследовательны, варьировались между 1 апреля 2013 г. и 1 сентября 2023 г. Некоторые респонденты указали август 2021 г.

5. Респондентам был задан также вопрос о том, направлялись ли им органами надзора в сфере образования какие-либо нормативно-правовые акты, регулирующие применение новой модели контроля (надзора). При отрицательном ответе, респондентам было предложено назвать источники информации, откуда образовательная организация черпает информацию об реформировании контрольно-надзорной деятельности в сфере образования в части внедрения новых подходов. Положительно на этот вопрос ответило большинство респондентов – 633 (62 %) человека (рис. 2а).



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 2. Процентное соотношение ответов респондентов на вопросы 5–6 анкеты

В числе источников информации общеобразовательные организации отмечают: 1) Интернет; 2) справочные правовые системы («Консультант Плюс», «Гарант»); 3) официальные сайты региональных органов власти; 4) средства массовой информации.

6. При ответе на вопрос «Направлялись ли в образовательные организации иные информационные материалы о новых методиках контроля (надзора): методики, разъяснения, рекомендации, письма, голоса

поделились приблизительно поровну: положительно ответили 553 (54 %) человек, отрицательно – 475 (46 %) (рис. 2б).

7. Полноту и ясность предоставляемой информации о риск-ориентированной модели контроля (надзора) в сфере образования, предоставляемую региональными органами власти на своих информационных порталах, респонденты оценивали по 10-балльной шкале (рис. 3). Опрос показал, что большинство респондентов (66 %) крайне низко оценили полноту и ясность информации об указанном подходе.



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 3. Оценка респондентами полноты и ясности информации (вопрос 7 анкеты)

8. На вопрос «Участвует ли Ваша образовательная организация (иные образовательные организации) в обсуждении вопросов реализации риск-ориентированной модели контроля (надзора) в сфере образования в вашем субъекте Российской Федерации» 772 (75 %) респондентов ответили «не участвует» (рис. 4а).

В числе выделяемых форм участия были названы: 1) форумы; 2) анкетирование; 3) конференции; 4) семинары; 5) вебинары; 6) совещания; 7) круглые столы и др.

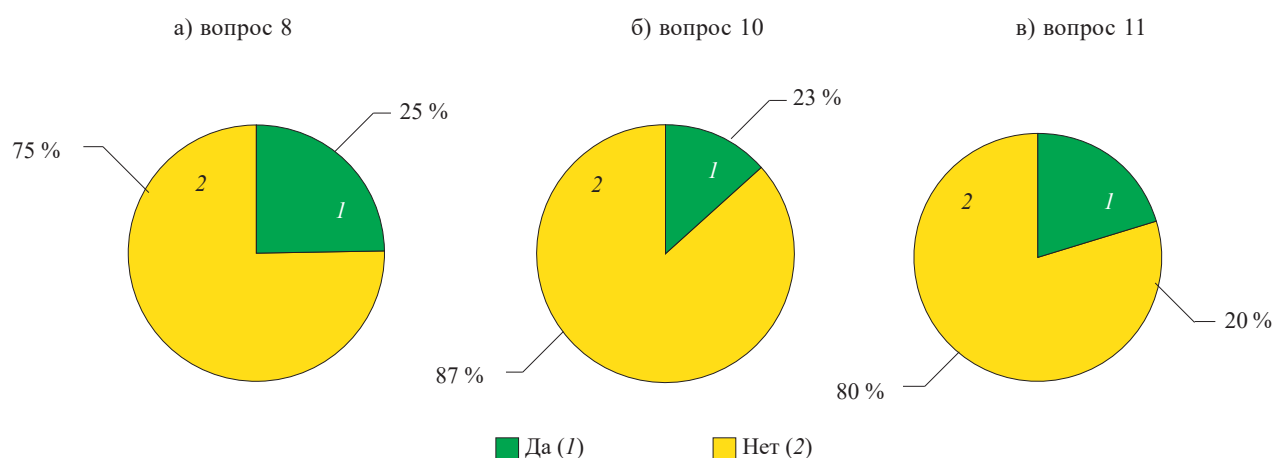
9. На вопрос «Какие санкции применялись к вашей образовательной организации (должностным лицам) в период реализации риск-ориентированной модели контрольно-надзорной функции в сфере образования в вашем субъекте Российской Федерации?» большинство респондентов

затрудились ответить определенно. Многие свой ответ объяснили тем, что риск-ориентированная модель не применяется, им о ней ничего неизвестно. В содержательных ответах респонденты указали на следующие виды санкций: 1) штрафы; 2) предписания; 3) дисциплинарные взыскания.

10. На вопрос об изменениях видов санкций, порядка их применения, частоты использования, тяжести и других характеристик в сравнении до и после реализации новой модели контроля (надзора) большинство респондентов (890 человек, 87 %) ответили, что никаких изменений в порядке, частоте и тяжести применяемых санкций не увидели (рис. 4б). Более того, многие респонденты отметили ужесточение санкций, увеличение количества проводимых проверок.

11. На вопрос «Применяются ли органами власти поощрительные (стимулирующие) меры к образовательным организациям (должностным лицам), стабильно относящихся к категории низкого риска (переходящих в категорию низкого риска)?» большинство респондентов не отметили никаких стимулирующих мер, применяемых органами контроля (надзора) к добросовестным субъектам контроля – 817 (80 %) (рис. 4в).

В числе поощрительных мер респонденты назвали: 1) стимулирующие выплаты; 2) благодарственные письма; 3) дипломы; 4) грамоты; 5) премирование. Между тем авторы полагают, что контрольно-надзорная деятельность не должна превращаться в «полицейский механизм» для бизнеса, а должна стать помощником, консультантом [5].

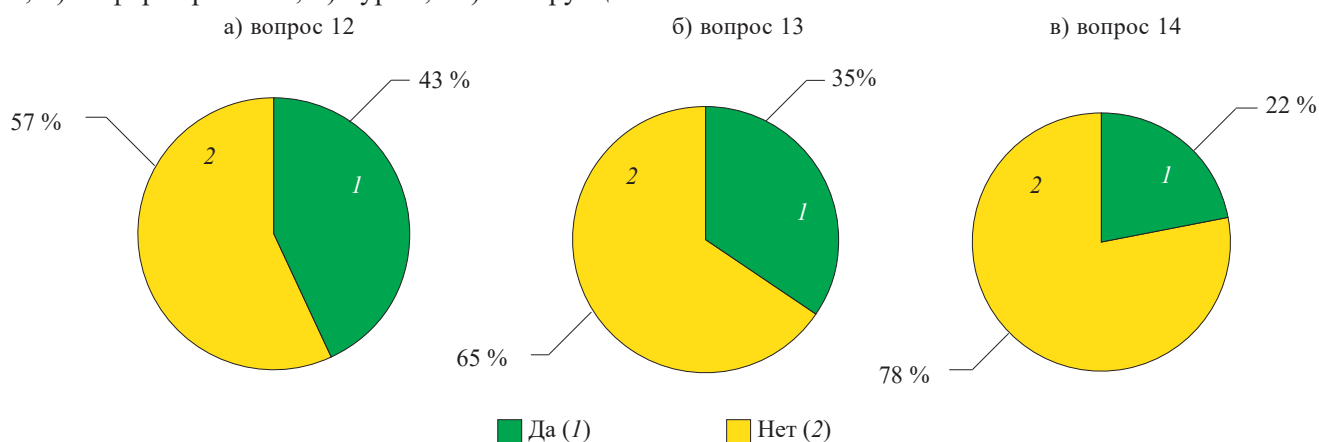


Составлено автором по материалам исследования

Рис. 4. Процентное соотношение ответов респондентов на вопросы 8, 10, 11 анкеты

12. При ответе на вопрос о проводимых органами контроля (надзора) в сфере образования профилактических мерах в рамках новой модели, респонденты разделились приблизительно поровну: увидели поощрительные меры 444 (43 %) респондентов (рис. 5а).

В числе профилактических мероприятий респонденты назвали: 1) разъяснительные беседы; 2) консультации; 3) оперативные совещания; 4) предостережения; 5) внутренние проверки; 6) мониторинг; 7) семинары; 8) информирование; 9) курсы; 10) инструкции.



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 5. Процентное соотношение ответов респондентов на вопросы 12–14 анкеты

13. Большинство опрошенных респондентов не увидели преимуществ для своей образовательной организации при применении риск-ориентированной модели государственного контроля (надзора) – 672 (65 %) (рис. 5б).

В числе выделяемых преимуществ респонденты назвали: 1) снижение частоты проверок; 2) заинтересованность образовательной организации в устранении замечаний и получении категории низкого риска; 3) возможность перехода в режим развития; 4) снижение бюрократической нагрузки; 5) психологическая стабильность и спокойствие в педагогическом коллективе.

14. В то же время, опрошенные респонденты не увидели и недостатков для своей образовательной организации при применении риск-ориентированной модели контрольно-надзорной функции. Так ответило 801 опрошенных, что составляет 78 % (рис. 5в).

В числе выделяемых недостатков респонденты назвали: 1) длительную смену категории риска; 2) отсутствие учета индивидуальных особенностей образовательной организации; 3) неготовность учителей; 4) недостаток информационного сопровождения; 5) усредненный подход к образовательным организациям; 6) нечеткость методологии риск-ориентированного подхода.

## Заключение

Исследование показало, что, в основном, общеобразовательные организации владеют информацией об особенностях новой риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности в сфере образования в регионе присутствия. Наблюдаются отдельные коммуникационные и смысловые разрывы между органами государственной власти и контролируемыми лицами, видят положительные моменты такого подхода. Однако, в большинстве своем, на себе общеобразовательные организации применение новой модели контрольно-надзорной деятельности не ощутили. Таким образом, регионы в основном не внедряли в сфере образования новую модель контроля (надзора). Положительным моментом настоящего исследования стоит выделить то, что общеобразовательные организации высказали некоторые предложения по существу вопроса [6; 7], которые могут быть применены в дальнейшей законотворческой и правоприменительной практике.

### Библиографический список

1. Федеральный закон от 13.06.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182622](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182622) (дата обращения: 01.10.2021).
2. Письмо Рособrnadzora от 29.08.2016 № 02-343 «О направлении методических рекомендаций по отбору образовательных организаций для включения в ежегодный план проведения плановых проверок» (вместе с «Рекомендациями органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, по отбору образовательных организаций для включения в ежегодный план проведения плановых проверок») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 01.10.2021).
3. Зотов, В. Б., Бронников, И. А., Блинова, Н. В. Управление рисками на основе информационно-коммуникационных технологий // Муниципальная академия. – 2016. – № 1. – С. 34–42.
4. Глушко, Е. К. Риск-ориентированный государственный контроль (надзор) // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 10–18.
5. Ивлева, Е. И., Адамская, Л. В. Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2016. – № 2 (9). – С. 15–17.
6. Южаков, В. Н., Добролюбова, Е. И., Спиридонов, А. А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник РУДН. Серия: Социология. – 2019. – Т. 19, № 2. – С. 337–351.
7. Масленникова, Е. В., Добролюбова, Е. И. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. – 2021. – Т. 29, № 2. – С. 170–179. <https://doi.org/10.31171/vlast.v29i2.8040>
8. Ehren, M. C. M., Honingh, M. E. Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms // Studies in Educational Evaluation. – 2011. — V. 37, Is. 4. – Pp. 239–248. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2012.02.001>

### References

1. Federal Law No. 246-FZ of July 13, 2015 “On amendments to the Federal Law “On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control”, *RLS “ConsultantPlus”*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182622](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182622) (accessed 01.10.2021).
2. Letter of Rosobrnadzor dated 29.08.2016 No. 02-343 “On the direction of methodological recommendations on the selection of educational organisations for inclusion in the annual plan of scheduled inspections” (together with “Recommendations to the executive authorities of the subjects of the Russian Federation exercising the delegated powers of the Russian Federation in the field of education, on the selection of educational organisations for inclusion in the annual plan of scheduled inspections”), *RLS “ConsultantPlus”*. Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 01.12.21).
3. Zotov V. B., Bronnikov I. A., Blinova N. V. Risk management on the basis of information and communication technologies, *Munitsipal'naya Akademiya [Municipal Academy]*, 2016, no. 1, pp. 34–42.



4. Glushko E. K. Risk-oriented state control (supervision), *Public Law Today*, 2018, no. 3, pp. 10–18.
5. Ivleva E. I., Adamskaya L. V. Risk-oriented approach in the organization of state control, *Rossiiskaya nauka i obrazovanie segodnya: problemy i perspektivy*, 2016, no. 2 (9), pp. 15–17.
6. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Spiridonov A. A. Methodological approaches to the assessment of state control and inspection system by the citizens as its beneficiaries, *Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series Sociology*, 2019, vol. 19, no. 2, pp. 337–351.
7. Maslennikova E. V., Dobrolyubova E. I. Reform of control and supervision activities: results from the perspective of citizens and according to statistical reporting, *Vlast'*, 2021, vol. 29, no. 2, pp. 170–179. <https://doi.org/10.31171/vlast.v29i2.8040>
8. Ehren M. C. M., Honingh M. E. Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms, *Studies in Educational Evaluation*, 2011, vol. 37, issue 4, pp. 239–248. <https://doi.org/10.1016/j.stue-duc.2012.02.001>