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

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: АНАЛИЗ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА

Аннотация. Реформирование контрольно-надзорной функции государства посредством внедрения новой, риск-ориентированной модели, имеет две главные дополняющие друг с друга цели: снижение административной нагрузки на бизнес при одновременном повышении защищенности охраняемых законом ценностей. В сфере образования эта модель внедряется с 2015 года, что делает актуальным исследование опыта ее применения профессиональными образовательными организациями в регионах Российской Федерации под государственным надзором. Цель исследования – изучение готовности контролируемых субъектов к эффективному применению риск-ориентированной модели государственного контроля и сбор данных для выработки новых предложений по совершенствованию законодательной базы и правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Исследование базируется на экспертной оценке опыта применения новой модели и анализе мнений контролируемых субъектов о применяемых методиках. В статье впервые проанализировано отношение профессиональных образовательных организаций регионов к указанной проблематике, изучены предложения респондентов по совершенствованию новых процессов. Научная новизна исследования заключается в применении методики социологического опроса для оценки эффективности государственного контроля в сфере образования.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный надзор, риск-ориентированная модель, система образования, профессиональные образовательные организации, региональное управление, профилактика нарушений, санкции, поощрительные меры, реформирование надзора, социологический опрос

Для цитирования: Титор С.Е. Региональный опыт реализации риск-ориентированной модели государственного контроля в сфере профессионального образования: анализ социологического опроса // Вестник университета. 2022. № 1. С. 21–28.

REGIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTING THE STATE CONTROL RISK-BASED MODEL IN VOCATIONAL EDUCATION: SOCIOLOGICAL SURVEY ANALYSIS

Abstract. The control and supervisory state function reform by a new risk-oriented model implementing has two major complementary goals: reducing the administrative burden on business while enhancing the safety of legally protected values. For the education sector, this model has been implementing since 2015, actualising the study of its applying experience by vocational organisations in the Russian regions under state supervision. The purposes of the study are to investigate the readiness of controlled entities to effectively applying of risk-based state control model, and to collect data for the development of new proposals to improve framework and law enforcement practice of control and supervision activities in education. The study is based on expert assessment of a new model application experience and an analysis of controlled entities opinions on used methodologies. For the first time, the relation of professional educational organisations to indicated problems was investigated and the respondents' proposals for improving new processes were analysed in the article. The scientific novelty of the study is the applying of sociological survey methodology to assess the efficiency of state control in education.

Keywords: state control, state supervision, risk-based model, education system, professional educational organisations, regional management, violations prevention, sanctions, incentive measures, supervision reform, sociological survey

For citation: Titor S.E. (2022) Regional experience of implementing the state control risk-based model in vocational education: sociological survey analysis. *Vestnik universiteta*, no. 1, pp. 21–28. DOI: 10.26425/1816-4277-2022-1-21-28

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

Введение

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее – Рособрнадзор) в 2016 г. разработала и направила региональным органам государственной власти, которые реализуют полномочия по надзору в сфере образования, рекомендации по внедрению новых подходов в надзоре на региональном уровне. Региональным контрольно-надзорным органам в сфере образования было предложено учитывать при составлении планов проверок мониторинговые показатели образовательных организаций, результаты ранее проведенных проверок и т. д. Таким образом, Рособрнадзор положил начало внедрения в сфере образования риск-ориентированной модели контроля (надзора) [2]. Некоторые регионы внедрили предложенный подход, определив критерии отнесения образовательных организаций к соответствующей категории риска в своих нормативных правовых актах. В 2021 г. было принято Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, в котором риск-ориентированная модель реализации контроля (надзора) в сфере образования получила законодательное закрепление [1].

Многие исследователи надзора в сфере образования указывают на необходимость обратной связи с контролируемыми субъектами для поиска более эффективных методик проверок [3–5]. Риск-ориентированный подход к организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, прежде всего, направлен на снижение административной нагрузки на образовательные организации: снижению количества и частоты проводимых проверок. Пятилетний опыт реформирования контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, новые правовые акты позволяют проанализировать взгляд профессиональных образовательных организаций на новые подходы к проверкам.

Настоящее исследование направлено на изучение мнения контролируемых субъектов по внедрению новой модели надзора с целью совершенствования механизмов и методик контрольно-надзорной деятельности в сфере образования.

Метод исследования

В рамках исследования проведен социологический опрос профессиональных образовательных организаций, участие в котором приняли 54 респондента из Белгородской, Свердловской, Липецкой, Новосибирской, Челябинской, Тульской, Московской, Смоленской, Оренбургской, Курской областей, Приморского края и Удмуртской республики. Опросник был направлен веерным способом в более чем 40 различных регионов Российской Федерации (далее – РФ). В результате на него ответили 54 профессиональные образовательные организации, то есть участники опроса сформировались хаотично.

Анализ результатов

Более половины респондентов (74 %) из профессиональных образовательных организаций на вопрос № 1, известно ли им о применении риск-ориентированного подхода государственного контроля (надзора) в сфере образования, ответили положительно (рис. 1а). На вопрос № 2, применяется ли риск-ориентированная модель контроля (надзора) в сфере образования в их субъекте РФ, 64 % опрошенных ответили положительно (рис. 1б). Пополам разделились голоса респондентов по вопросу № 3: применяется ли новая модель контроля (надзора) в отношении их профессиональной образовательной организации (рис. 1в).

При ответе на вопрос № 4, с какого периода применяется риск-ориентированный подход контрольно-надзорной функции в их организации, были названы совершенно различные даты: с августа 2000 г. по январь 2022 г. Ответы свидетельствуют о том, что профессиональные образовательные организации не в полной мере понимают сущность новых изменений в контроле (надзоре).

Категорию риска, к которой отнесена их образовательная организация, смогли назвать 40 % опрошенных. Более половины респондентов не смогли ответить на вопрос № 5 о том, какие категории риска выделяются для внедрения риск-ориентированного подхода. Остальные респонденты назвали следующие критерии:

- наличие обоснованных обращений (жалоб) обучающихся и/или их родителей;
- уровень образовательных результатов обучающихся (результаты федеральных и региональных оценочных процедур), объективность результатов оценочных процедур;
- результаты ранее проведенных проверок соблюдения законодательства в сфере образования;

- информация об имеющихся нарушениях в средствах массовой информации;
- информация об имеющихся нарушениях с официальных сайтов профессиональных образовательных организаций в Интернете.

Составлено автором по материалам исследования

Рис 1. Графическое представление ответов респондентов на вопросы 1–3 социологического опроса

Пололам разделились ответы на вопрос № 6, направлялись ли региональными органами контроля (надзора) в адрес профессиональных образовательных организаций нормативные правовые акты, регулирующие применение риск-ориентированного подхода в государственном контроле (надзоре) в сфере образования (рис. 2а). В числе источников информации профессиональные образовательные организации назвали: 1) официальные сайты контрольно-надзорных структурных подразделений органов государственной власти; 2) рассылки по системе электронного документооборота подведомственным организациям; 3) правовые информационные системы. Почти пополам разделились голоса респондентов на вопрос (№ 7), направлялись ли региональными контрольно-надзорными органами в адрес профессиональных образовательных организаций иные ненормативные документы: методические рекомендации и указания, разъяснения, письма и т. д., определяющие порядок применения риск-ориентированной модели (рис. 2б). Меньше половины респондентов знают о наличии в их субъекте РФ информационного портала (профильная страница на сайте, электронный ресурс и т. д.), посвященного вопросам реализации риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной функции в сфере образования (вопрос № 8, рис. 2в).

Полноту и ясность предоставляемой региональными органами власти в сфере образования информации, в том числе посредством информационных порталов, по применению риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной деятельности в сфере образования, респонденты оценивали по 10-балльной шкале (вопрос № 9), результаты представлены на рисунке 3. Из этого следует, что большая часть респондентов (54 %) не имеет полной и ясной информации о риск-ориентированном подходе к организации государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Две трети опрошенных респондентов отрицательно ответили на вопрос (№ 10), участвует ли их профессиональная образовательная организация в обсуждении вопросов применения риск-ориентированного подхода при организации контроля (надзора) в сфере образования (рис. 4а). Профессиональные образовательные организации отметили стандартные формы участия в обсуждении: 1) участие в вебинарах; 2) семинары; 3) конференции; 4) совещания; 5) курсы и т. д.

Больше половины опрошенных не ответили на вопрос (№ 11), какие санкции применялись к их профессиональной образовательной организации в период реализации риск-ориентированного подхода к контролю (надзору) в сфере образования. Среди выделяемых респондентами санкций были названы: 1) штрафы; 2) предписания; 3) замечания. Значительная часть профессиональных образовательных организаций

затруднились дать ответ. Большая часть респондентов на вопрос (№ 12), изменились ли в отношении них виды применяемых контрольно-надзорными органами в сфере образования санкции, порядок их применения, тяжесть и другие характеристики, ответили отрицательно (рис. 4б).

Составлено автором по материалам исследования

Рис 2. Графическое представление ответов респондентов на вопросы 6–8 социологического опроса

Составлено автором по материалам исследования

Рис. 3. Графический анализ социологического опроса оценки осведомленности образовательных организаций о применении риск-ориентированного подхода государственного контроля (надзора)

Большая часть опрошенных (72 %) не увидели никаких стимулирующих мер со стороны контрольно-надзорных органов в сфере образования в отношении добросовестных субъектов контроля при применении новой модели проверок (вопрос № 13, рис. 4с). В числе поощрительных мер профессиональные образовательные организации выделяют: 1) дополнительные баллы к определению рейтинга образовательной организации; 2) премии; 3) ведомственные награды; 4) снижение частоты проверок.

Составлено автором по материалам исследования

Рис 4. Графическое представление ответов респондентов на вопросы 10, 12, 13 социологического опроса

Пололам разделились голоса респондентов на вопрос (№ 14), проводятся ли региональными органами контроля (надзора) в сфере образования профилактические мероприятия при осуществлении риск-ориентированного подхода в отношении профессиональных образовательных организаций в их субъекте РФ (рис. 5а). В числе профилактических мероприятий: 1) семинары; 2) предоставление времени на исправление ошибок; 3) проведение вебинаров; 4) стратегические сессии; 5) выдача предостережений.

Чуть более половины респондентов увидели преимущества в переходе на новый формат контроля (надзора) в сфере образования (вопрос № 15 рис. 5б). В числе выделяемых преимуществ названы: 1) повышение мотивации к деятельности; 2) снижение частоты проверок; 3) прозрачность. Указывались такие преимущества:

- переориентация контроля (надзора) на объекты повышенного риска;
- отсутствие плановых проверок для объектов низкого риска, законопослушных образовательных организаций;
- сокращение избыточных административных издержек и повышение эффективности использования материальных, временных, человеческих ресурсов при проведении проверок;
- переориентация контроля (надзора) на превентивные меры и общественно полезные результаты проверок;
- повышение эффективности контроля (надзора) за счет реализации процедур прогнозирования и планирования проверочных мероприятий с одновременным мониторингом ситуации, анализом и предупреждением рисков;
- формирование правовой компетенции руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, которые заинтересованы в соблюдении законодательства и декларируют свое соответствие установленным требованиям и нормам;
- рациональное расходование бюджетных средств за счет сокращения малоэффективных контрольных мероприятий в отношении объектов, соблюдающих законодательство об образовании и лицензировании;
- возможность пройти аккредитацию в более комфортной форме, с учетом уже проверенных ранее документов;
- стабильное функционирование организации.

Основная масса респондентов не увидела недостатков в переходе на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности в сфере образования (вопрос № 16, рис. 5б).

Составлено автором по материалам исследования

Рис 5. Графическое представление ответов респондентов на вопросы 14–16 социологического опроса

В ходе социологического опроса профессиональные образовательные организации внесли дополнительные предложения по применению риск-ориентированной модели государственного контроля (надзора) в сфере образования. Они указали на необходимость создания системы сбора объективных данных, позволяющих вести учет причинения вреда, определение индикаторов риска и показателей для внедрения риск-ориентированной модели. Следует отметить, что мировая практика контроля (надзора) в сфере образования активно применяет мониторинговые показатели деятельности образовательных организаций [6; 8].

Респондентами отмечена необходимость информирования профессиональных образовательных организаций о существовании данного подхода, его сущности и основных позиций, проведение большего количества мероприятий, связанных с разъяснительной работой. Контроль (надзор) должен способствовать повышению качества образования, совершенствованию образовательной деятельности. Системы повышения качества образовательного процесса должны строиться на принципах обмена опытом, консультаций, информированности об иных практиках и т. д. [7].

Обсуждение результатов

Анализ социологического исследования показал, что профессиональные образовательные организации владеют информацией об особенностях применения риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности в регионе присутствия, наблюдаются отдельные коммуникационные и смысловые разрывы между органами государственной власти и контролируемыми лицами в различных субъектах Российской Федерации.

Профессиональные образовательные организации нуждаются в большей и более активной разъяснительной работе, доступном информировании по порядку, значению, сущности и особенностях риск-ориентированной модели реализации государственного контроля (надзора) в сфере образования, чем проводилось до настоящего времени. Активный диалог с профессиональными образовательными организациями, учет их мнения позволят региональным органам власти, реализующим функции государственного контроля (надзора) в сфере образования, более эффективно внедрить и применять риск-ориентированную модель.

Результаты исследования могут быть использованы контрольно-надзорными органами в сфере образования при реализации своих функций, а также органами субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по управлению сферой образования, для совершенствования своей деятельности. В частности, контрольно-надзорным органам в сфере образования следует более активно проводить

разъяснительную работу по внедрению новых методик проверок, совершенствовать саму методику риск-ориентированного подхода с учетом предлагаемых контролируемыми субъектами критериев, в большей степени применять стимулирующие меры при проведении контроля (надзора).

Заключение

В целом исследование показало высокую эффективность применения социологических методов в анализе надзорных функций в образовательной деятельности, так как позволило выявить принципы применения риск-ориентированной модели государственного контроля (надзора) в сфере образования, влияние опыта на эффективность ее применения, необходимость разработки мониторинговых показателей для оценки эффектов от ее применения.

Библиографический список

1. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388663/122e6f7f11a586d610d6da0da9a221e79d4f450f/ (дата обращения: 24.11.2021).
2. Письмо Рособрнадзора 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») // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71382218/> (дата обращения: 24.11.2021).
3. Feng, Ch. Improvement measures of the internal teaching quality management system in higher vocational college // *Proceeding of the 2nd Asia Pacific Conference on Image Processing, Electronics and Computers (IPEC2021)*, April, 2021, New York, US. – NY: Association for Computing Machinery, 2021. – Pp. 545–548. <https://doi.org/10.1145/3452446.3452579>
4. Kittiviriyakarn, S., Piriyaawong, P. The supervision model of professional experience training by using intelligent portfolio with the service agent // *Proceedings of the 22nd International Conference on Interactive Collaborating Learning (ICL 2019) “The Impact of Industrial Revolution on Engineering Education”*, Advances in Intelligent Systems and Computing (AISC 1), vol. 1135, eds. M. Auer et al. – Springer, 2020. – Pp. 681–691. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40271-6_67
5. Önder, M. E., Tezer, M. (2017). A new model in educational supervision; Continuous/non-stop supervisor // *Ponte Academic Journal*. – 2017. – V. 73, No. 10. – Pp. 244–253. <https://doi.org/10.21506/j.ponte.2017.10.19>
6. Siyao, G., Bin, X. An education management assessment model based on information control theory // *Proceeding of the 13th International Conference on Measuring Technology and Mechatronics Automation (ICMTMA)*. – 2021. – Pp. 531–534. <https://doi.org/10.1109/ICMTMA52658.2021.00122>
7. Spedding, T. Stories of supervision // *Education Sciences*. – 2020. – V. 10, No. 4. – Art. 93. <https://doi.org/10.3390/educsci10040093>
8. Zhang, Yu. Research on teaching management of higher vocational colleges based on account of computer application technology // *Journal of Physics: Conference Series* – 2021. – V. 1992, No. 3. – Art. 032033. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1992/3/032033>

References

1. Decree of the Government of the Russian Federation of June 25, 2021, No. 997 “On Approval of the Regulations on Federal State Control (Supervision) in the Field of Education”, *Legal reference system “ConsultantPlus”*. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388663/122e6f7f11a586d610d6da0da9a221e79d4f450f/ (accessed 24.11.2021).
2. Letter of Rosobrnadzor dated on August 29, 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”, *Information and legal portal “Garant”*. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71382218/> (accessed 24.11.2021).
3. Feng Ch. Improvement measures of the internal teaching quality management system in higher vocational college, *Proceedings of the 2nd Asia Pacific Conference on Image Processing, Electronics and Computers (IPEC2021)*, New York, Association for Computing Machinery, 2021, pp. 545–548. <https://doi.org/10.1145/3452446.3452579>

4. Kittiviriyakarn S., Piriya-suravong P. The supervision model of professional experience training by using intelligent portfolio with the service agent, *Proceedings of the 22nd International Conference on Interactive Collaborating Learning (ICL 2019) "The Impact of Industrial Revolution on Engineering Education"*, *Advances in Intelligent Systems and Computing (AISC 1)*, vol. 1135, M. Auer et al. (eds), Springer, 2020, pp. 681–691. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40271-6_67
5. Önder M. E., Tezer M. A new model of educational supervision; Continuous/continuous supervisor, *Ponte*, vol. 73, no. 10, pp. 244–253. <https://doi.org/10.21506/j.ponte.2017.10.19>
6. Siyao G., Bin X. An educational management assessment model based on information management theory, *13th International Conference on Measuring Technology and Automation of Mechatronics (ICMTMA)*, 2021, pp. 531–534. <https://doi.org/10.1109/ICMTMA52658.2021.00122>
7. Spedding T. Stories about surveillance, *Education Sciences*, vol. 10, no. 4, article 93. <https://doi.org/10.3390/educsci10040093>
8. Zhang, Yu Research on teaching management of higher vocational colleges based on account of computer application technology, *Journal of Physics: Conference Series*, 2021, vol. 1992, no. 3, article 032033. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1992/3/032033>