

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Е.А. Пономарева, А. Дергачев, Г.И. Идрисов, А.И. Косякина
ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ ДЛЯ
СОКРАЩЕНИЯ НАГРУЗКИ НА ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
Препринт

Москва 2020

Объектом исследования является реформа органов контрольно-надзорной деятельности, элементы и совокупность процесса контрольно-надзорной деятельности в различных сферах.

Целью исследования является проектирование оптимальных контрольно-надзорных процедур в рамках административной реформы в России, позволяющих систематизировать нормативные требования к объектам КНД в России, сократить нагрузку на органы КНД и исключить избыточные законодательные нормы, в том числе с использованием риск-ориентированного подхода.

Метод или методология исследования включают анализ и систематизацию мирового опыта реформирования государственного регулирования, включающего повестку дерегулирования и устранения избыточного регулирования в случае отсутствия провалов рынка, оценку качества регуляторной среды, опыт формирования институциональной среды; анализ экономической литературы; эконометрический анализ; имитационное моделирование; анализ выгод-издержек.

Результаты исследования могут быть использованы для моделирования деятельности регулятора в любой сфере КНД с учетом его специфики, а также для анализа и оценки последствий изменений регулирования соответствующей сферы, разработки проекта реформы контрольно-надзорной деятельности с учетом необходимости систематизации большого числа нормативных требований в условиях ограниченности времени проведения реформы с потребностями бизнес-сообщества, а также ее научно-методического обеспечения.

Административная реформа, определенная в Плане мероприятий («дорожной карте») по реализации механизма «регуляторной гильотины», подразумевает несколько направлений совершенствования нормативной базы и подхода к организации проверочных мероприятий. Настоящее исследование посвящено анализу предлагаемых изменений в нормативную базу, а также практических подходов к внедрению предлагаемых изменений, в частности, анализу мирового опыта и выработке рекомендаций риск-ориентированного подхода в практику осуществления процедур контроля и надзора в России. Предлагаемые изменения проанализированы в настоящей работе количественно с использованием инструментария имитационной модели применительно к сфере высшего образования.

The object of the research is the reform of the control and supervision bodies, elements and the control and supervision process as a whole in different areas.

The aim of the study is to design optimal control and supervision procedures within the framework of administrative reform in Russia, which would allow to systematize regulatory requirements to the regulated objects in Russia, reduce the burden on control and supervise bodies and eliminate redundant legislative norms, including the use of risk-oriented approach.

The method or methodology of the study includes analysis and systematization of the world experience of state regulation reform, including the agenda of deregulation and elimination of excessive regulation in case of absence of market failures, assessment of the quality of regulatory environment, experience in formation of the institutional environment; analysis of economic literature; econometric analysis; simulation modeling; analysis of benefits.

The results of the research can be used for modeling the activities of the regulator in any area of the control and supervision considering its specifics, as well as for analysis and assessment of the consequences of regulatory changes in the relevant area, development of the reform of control and supervision activities taking into account the need to systematize a large number of regulatory requirements under the conditions of limited time for the reform with the needs of the business, as well as its scientific and methodological support.

The administrative reform defined in the Action Plan (“road map”) for implementation of the “regulatory guillotine” mechanism implies several directions for improvement of the regulatory framework and approach to organization of verification activities. The study is

devoted to the analysis of the proposed changes to the regulatory framework and practical approaches to implementing the proposed changes, in particular, the analysis of international experience and development of recommendations for a risk-based approach to the practice of control and supervision procedures in Russia. The proposed changes are quantitatively analyzed in this paper using a simulation model tool for higher education.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Форматы осуществления государственного регулирования.....	7
2 Разработка подхода к анализу контрольно-надзорной деятельности с помощью имитационного моделирования	7
2.1 Описание типовой модели деятельности контрольно-надзорного органа.....	15
2.2 Описание процедур проверки.....	17
2.3 Построение прототипа имитационной модели процессов контрольно-надзорной деятельности на примере сферы образования	39
3 Сценарный анализ изменения процессов контрольно-надзорной деятельности в сфере образования	40
4 Предложения к реализации механизма регуляторной гильотины в России.....	54
4.1 Изменение системы обязательных требований	54
4.2 Объединение процедур лицензирования и аккредитации	55
4.3 Переход к новым принципам проведения проверочных мероприятий.....	56
4.4 Новый подход к оценке качества образования	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	71
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА. 74
ПРИЛОЖЕНИЕ А	75

ВВЕДЕНИЕ

Текущая система контрольно-надзорной деятельности характеризуется высокой административной нагрузкой на объекты контроля и необходимостью оптимизации нагрузки на субъекты контроля. В 2019 г. был принят План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [1], в рамках которого планируется осуществить систематизацию обязательных требований, устранив избыточные и устаревшие требования, а также внедрить риск-ориентированный подход при осуществлении государственной функции по контролю и надзору.

В рамках реформы предполагается определить понятие обязательного требования (в соответствии с проектами Федерального закона «Об обязательных требованиях» [2] и [3]) и систематизировать существующие обязательные требования по сферам контрольно-надзорной деятельности. При этом в основе оптимизации списка обязательных требований должны лежать принципы прозрачности и исполнимости обязательных требований объектами контроля, а также их экономической целесообразности. Последнее подразумевает не превышение затрат на исполнение обязательного требования значения математического ожидания ущерба от реализации связанного с данным требованием неблагоприятного события.

Риск-ориентированный подход при планировании и осуществлении контрольно-надзорных мероприятий должен быть реализован не только через категорирование объектов контроля по уровню риска, в зависимости от чего должны устанавливаться частота, вид и формат проведения проверочных мероприятий. Риск-ориентированное регулирование также должно подразумевать построение и использование систем управления рисками, основанных на прогнозировании вероятности нарушения обязательных требований объектами контроля на основе их наблюдаемых характеристик. При этом выход вероятности нарушения обязательного требования в критическую область не должен являться основанием для признания соответствующего подконтрольного объекта нарушителем, а должен приводить к началу проверочных мероприятий в отношении данного объекта. Проверка соблюдения обязательных требований в случае отсутствия четкого критерия их исполнения и непрозрачности формулировки также может осуществляться с использованием риск-ориентированного подхода. В данном случае обязательному требованию должен быть сопоставлен количественный критерий, косвенно свидетельствующий о его исполнении, и проведена проверка того, что подконтрольный объект удовлетворяет данному критерию на достаточно высоком уровне значимости.

Предлагаемые изменения были проанализированы с использованием инструментария имитационных моделей на примере контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования. За основу моделирования были приняты текущие схемы осуществления проверочных мероприятий в рамках лицензирования, лицензионного контроля, государственного контроля качества образования, государственного надзора в образовании, а также статистическая информация на основе данных проверок высших учебных заведений в Федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок» за 2015-2019 гг.

1 Развитие экономических теорий государственного регулирования

Регуляторное взаимодействие можно разделить на два основных этапа: нормативный, то есть разработка обязательных требований, призванных обеспечивать общественную эффективность в соответствующей сфере, и контрольный, подразумевающий проверку исполнения указанных требований. Соответственно, и общее качество регулирования складывается из уровней эффективности осуществления нормативной и контрольно-надзорной деятельности. В свою очередь, эффективность последней определяется показателями результативности проверок. В экономической литературе можно выделить несколько основных этапов развития соответствующих теорий, в течение которого существенно менялись подходы к определению главных критериев эффективности механизма проверок.

Одна из первых соответствующих моделей была предложена Дрешером [59]. Автор проанализировал игру, в которой стратегическое взаимодействие происходит между двумя агентами: инспектором и инспектируемым (или проверяющим и проверяемым) на протяжении N периодов времени, в каждый из которых может быть совершено (и сокрыто) нарушение. Выявить соответствующее нарушение можно только при проверке, причем если она проведена, нарушение будет обязательно обнаружено. Однако, невозможно проверить все N событий, так как инспектор обладает ограниченными ресурсами и может провести только фиксированное число проверок, M , соответственно, его цель применить эти ресурсы для получения максимального результата. Таким образом, главный вопрос для инспектора – какие объекты выбрать для проверки, для инспектируемого – когда совершить нарушение так, чтобы оно не было выявлено. Каждая сторона знает количество периодов взаимодействия (в каждый из которых может быть совершено нарушение) и доступных проверок на начало игры, а также их количество, остающееся после каждого периода. В каждый из периодов осуществляются одновременные выбор инспектора осуществлять ли проверку и выбор инспектируемого совершать ли нарушение. Выигрыш инспектора задается следующим образом (см. формулу (1)):

$$v_{\text{инспектор}} = \begin{cases} +1, & \text{если нарушение совершено и обнаружено;} \\ -1, & \text{если нарушение совершено и не обнаружено;} \\ 0, & \text{если нарушение не было совершено.} \end{cases} \quad (1)$$

Действия инспектора, таким образом, считаются тем более эффективными, чем больше нарушений он выявил. В этой первой, весьма упрощенной модели, считается что каждый этап взаимодействия – это игра с нулевой суммой, поэтому выигрыш нарушителя

противоположен выигрышу инспектора. Сумма игры со всеми этапами задается функцией выигрыша, зависимой от количества N периодов и M имеющихся проверок. Значение этой функции выигрышей получается из решения функционального уравнения, задаваемого матрицей игры (см. формулу (2)):

$$V(M; N) = \text{Инспектор} \begin{matrix} & \text{Инспектируемый} \\ & \begin{matrix} \text{Нарушать} & \text{Не нарушать} \end{matrix} \\ \begin{matrix} \text{Проверять} \\ \text{Не проверять} \end{matrix} & \begin{pmatrix} +1 & V(M-1; N-1) \\ -1 & V(M; N-1) \end{pmatrix} \end{matrix}, \quad (2)$$

где N – количество периодов;

M - количество имеющихся проверок;

$V(\cdot)$ – функция выигрыша.

Полученные Дрешером результаты свидетельствуют, что при прочих равных вероятность обнаружения нарушения, а, следовательно, и выигрыш для инспектора, тем выше, чем выше число доступных ему проверок (или чем меньше объектов, которые можно проверить). Также получены векторы оптимальных стратегий игроков в виде функций от числа N периодов и M проверок. Так, стимулы для инспектора осуществлять проверку в данный период времени тем выше, чем больше проверок он может провести или чем меньше осталось периодов для последующих проверок (при прочих равных). Аналогично, вероятность совершения нарушения объектом проверки тем ниже, чем больше проверок может быть проведено и чем больше периодов времени осталось для этого. Таким образом, так как инспектор должен провести фиксированное количество проверок за фиксированный период времени, может случиться так, что все доступные проверки будут использованы раньше, чем закончатся все периоды взаимодействия. Любое нарушение, совершенное после того, как лимит проверочных мероприятий будет исчерпан, не будет обнаружено. Поэтому для инспектора является важным выбор о том, когда именно и какой именно объект проверять, а также сохранение «достоверную угрозу» проверки до окончания всего периода взаимодействия.

Дрешер, таким образом, определяет как эффективную такую стратегию инспектора, которая позволит ему максимизировать количество выявленных нарушений обязательных требований. С практической точки зрения, система обязательных требований и контрольно-надзорные мероприятия, а также наличие ответственности (выигрышей участников проверочных мероприятий) за выявленные нарушения обязательных требований законодательства призваны создать и поддерживать систему стимулов, обеспечивающих добросовестность объектов контроля (отсутствие нарушений

установленных требований). Таким образом, влияние проверочных мероприятий на эффективность создаваемых ими стимулов для подконтрольных объектов является также одним из важных вопросов, обсуждаемых в экономической литературе. Так, например, Машлер в своей работе [60] вводит такое важное понятие, как «лидерство» инспектора, подразумевая под этим, что инспектор, в отличие от инспектируемого, может заранее объявить, какую стратегию он будет использовать в будущем. Агент, деятельность которого подлежит проверке (объект контроля), не может в таком случае последовать примеру первого игрока, так как изначально принимает на себя обязательство следовать имеющимся требованиям, что и должно являться единственно возможной его стратегией. Тогда, оптимальной стратегией для него должно быть законное поведение на все то время, пока угроза проверки остается правдоподобной, то есть пока у инспектора есть «неизрасходованные» проверки или ресурсы для проведения дополнительного проверочного мероприятия. Полезности агентов определяются следующим образом (см. формулу (3)):

$$u_{\text{инспектор}} = \begin{cases} 1, & \text{если нарушение совершено и проверка осуществлена;} \\ 0, & \text{если нарушение совершено, но проверка не осуществлена.} \end{cases} \quad (3)$$

Для подконтрольного объекта значения полезности обратны. Таким образом, каждый этап взаимодействия – игра с постоянной (но ненулевой) суммой, в который выигрывает только один из агентов, тогда как второй не получает никаких выгод, но и не несет потерь. В своей работе Машлер учитывает также различия в индивидуальных полезностях субъекта и объектов контроля от предотвращения нарушений. Так, полезность от соблюдения требований подконтрольным объектом для субъекта, осуществляющего контроль, выше, и, следовательно, он предпочтет отсутствие нарушений и необходимости осуществлять проверки любому иному варианту. Для объекта контроля (потенциального нарушителя), наоборот, полезность выше в случае, если он совершает нарушение, но его не обнаруживает проверка. Эти различия обуславливают необходимость для инспектора поддерживать «достоверную угрозу» проверки, а для инспектируемого – сокрытие нарушений. Оптимальным решением для инспектора, таким образом, может являться заблаговременное объявление выбранной им стратегии поведения. Тогда проверочная игра сводится к выбору объектом контроля периода для совершения нарушения, который осуществляется максимизацией его частных выгод. Его оптимальной стратегией в общем случае является законное поведение на все то время, пока у инспектора имеется возможность проведения проверки. С помощью инструментов теории игр показано, что такая стратегия приносит объекту контроля

наибольший выигрыш, а для субъекта контроля – что объявление своей стратегии, как минимум, не снижает его максимально возможные выгоды. В этой постановке задачи эффективной является такая система проверки, при которой инспектор стремится не только выявить больше совершенных нарушений, но и как можно дольше поддерживать стимулы к законному поведению инспектируемых им объектов.

Дальнейшее развитие теорий оценки эффективности механизма проверок включает исследования, в которых разработаны различные расширения базовой модели. Например, Сакагучи [61] рассматривал модель, в которой второй игрок (инспектируемый объект контроля) может действовать не один раз. Как и раньше, предполагается, что инспектору (КНО) доступны N периодов и M проверок, но теперь и потенциальному нарушителю доступно $K \geq 1$ условных действий, каждое из которых может быть нарушением. Таким образом, структура игры имеет немного модифицированный (по сравнению с базовой) вид (см. формулу (4)):

$$V(M; N; K) = \text{КНО} \begin{array}{c} \text{Проверять} \\ \text{Не проверять} \end{array} \begin{array}{cc} \text{Инспектируемый} \\ \text{Нарушать} & \text{Не нарушать} \\ \left(\begin{array}{cc} V(M-1; N-1; K-1) + 1 & V(M-1; N-1; K) \\ V(M; N-1; K-1) - 1 & V(M; N-1; K) \end{array} \right) \end{array} \quad (4)$$

где $K \geq 1$ – это количество условных действий объекта контроля, каждое из которых может быть нарушением;

Сакагучи показал, что сумма игры (следовательно, и векторы оптимальных стратегий) в общем случае увеличивается прямо пропорционально количеству «доступных» нарушений: $V(M; N; K) = K * V(M; N)$. Таким образом, было получено формальное доказательство следующему: чем больше у объекта контроля возможностей отклониться от законного поведения, тем выше вероятность совершения им нарушения, и, следовательно, тем больше стимулов имеется у инспектора к проведению контрольно-надзорных мероприятий в отношении данного объекта.

Даймонд [62] в своем анализе использовал в качестве целевой линейную функцию потерь от существования временного интервала с момента нарушения до момента его обнаружения. В его постановке задачи инспектор также имеет фиксированное количество проверок N , а взаимодействие субъекта и объекта контроля осуществляется на фиксированном отрезке времени $[0; T]$. Функция общественных потерь задается следующим образом (см. формулу (5)):

$$L = f(t_d - s), \text{ где } t_d = \begin{cases} T, & \text{если } t_i < s, \\ \min(t_i; t_i \geq s), & \text{иначе} \end{cases} \quad \forall i \quad (5)$$

где t_d – момент обнаружения нарушения,

s – момент его совершения;

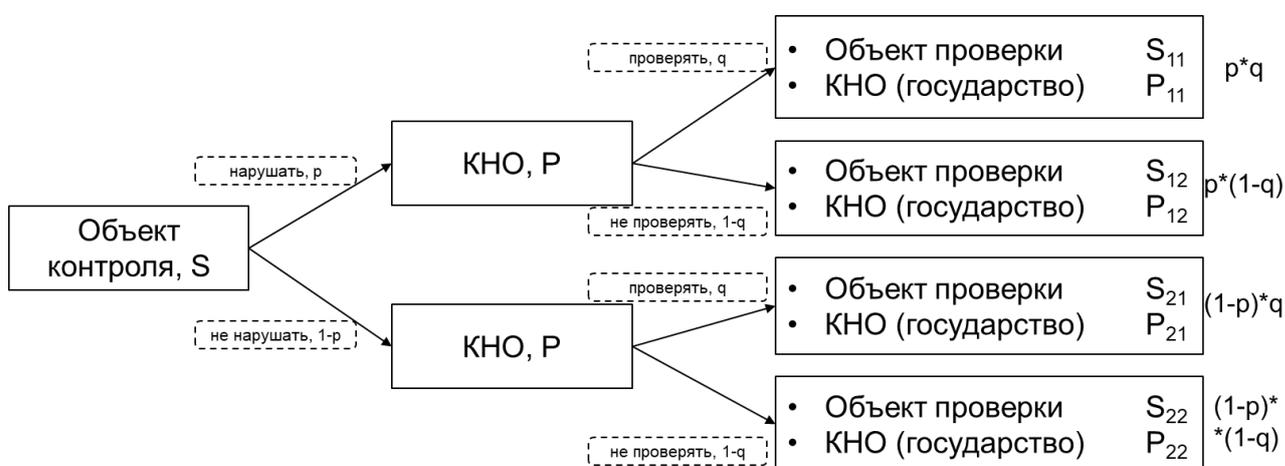
$i \in [0; T]$ – момент проверки.

Это означает, что если нарушение совершено после использования инспектором всех доступных ему проверок, то обнаружено оно будет только по окончании всего периода взаимодействия (следовательно, потери будут большие); если нарушение совершено достаточно «рано», то оно будет обнаружено первой же проведенной после этого проверкой. Инспектор желает минимизировать значение данной функции, а нарушитель, соответственно, - максимизировать, так как рассматриваемая игра является игрой с нулевой суммой. Даймонд показал для общего случая возможность выбора каждым игроком рандомизированной стратегии распределения своих действий (нарушений и проверок). Оптимальные стратегии, как и в базовой модели, зависят от частных значений N доступных проверок и T продолжительности периода, а также сохраняют описанные ранее свойства. Главным показателем эффективности при выборе инспектором оптимальной стратегии, таким образом, является как можно более быстрое обнаружение нарушения и, следовательно, меньшие потери от возможного его неблагоприятного влияния. Вероятность реализации негативного воздействия растет при несоблюдении определенного обязательного требования (или группы обязательных требований), соответствующих этому риску.

Важным вкладом в развитие теорий об эффективности регулирования и контрольно-надзорной деятельности являются работы, в которых рассматриваются повторяющиеся инспекционные игры. Штенгель [63] утверждает, что при повторяющихся взаимодействиях в инспекционной игре, как и во многих других, необходимо учитывать, что после каждого этапа агенты имеют информацию о решении другого в предыдущем периоде и могут корректировать соответственно свои дальнейшие решения с учетом этой информации. В продолжение своей работы Штенгель в соавторстве с Авенхаусом и Замиром [64] показали, что, учитывая серьезные упрощения реальной ситуации при ее моделировании с использованием инструментов теории игр, важно также в дополнение к последним использовать доступную информацию о результатах предыдущих взаимодействий субъекта и объекта контроля. Таким образом, в постановке повторяющейся инспекционной игры наиболее эффективными стратегиями осуществления регулирования и контрольно-надзорной деятельности представляются

такие, которые учитывают характерные особенности сторон, а также предыдущий опыт их взаимодействия.

Еще один важный аспект рассматривается в работе Роухута [65], в которой основным вопросом исследования также является превентивный эффект, но уже не самой проверки как инструмента выявления нарушений, а наказания, которое может последовать в случае положительного (для инспектора) исхода. Исследование с помощью проведенного эксперимента дополнительно подтверждает весьма распространенную идею: строгость наказания (например, размер штрафа) в случае обнаружения нарушения не оказывает существенного влияния на стимулы потенциальных нарушителей, а, следовательно, не снижает вероятности их незаконных действий. В продолжение этой идеи Андреози [66] показывает, что стимулы для проверяющих (например, премия за выявление нарушения) имеют большее значение. Тем не менее, утверждается, что решающее значение все-таки имеют детали стратегического взаимодействия, такие как порядок принятия решений, количество повторяющихся этапов и тому подобное. Рассмотрим представленную в работе Андреози инспекционную игру на примере проверки высших учебных заведений Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (см. рисунок 1).



Источник: составлено авторами на основе [66].

Рисунок 1 – Общая схема инспекционной игры

Пусть вуз нарушает обязательные требования с вероятностью p , а Рособрнадзор осуществляет его проверку с вероятностью q , тогда вероятность внеплановой проверки вуза, в котором не было совершено нарушений (ошибки I рода), равна $q(1 - p)$, а вероятность ошибки II рода – не проверять вуз с нарушением – равна $p(1 - q)$. Выигрыши (совокупное значение выгод и издержек для каждого агента) в каждом из возможных исходов соотносятся следующим образом:

- если вуз не проверяют, то лучше нарушать ($S_{11} < S_{21}$);

- если вуз проверяют, то лучше не нарушать ($S_{22} < S_{12}$);
- если вузы нарушают, то лучше проверять ($P_{22} > P_{21}$);
- если вузы не нарушают, то лучше не проверять ($P_{11} > P_{12}$).

Выбор презумпции в рассматриваемом примере должен быть обусловлен большими социальными издержками ситуации, которая соответствует нулевой гипотезе, то есть потери от проведения проверок в вузах без нарушений должны быть больше, чем от отсутствия проверки вузов, в которых нарушения обязательных требований есть ($S_{12} + P_{12} > S_{21} + P_{21}$). Это будет справедливо в случаях, когда:

- ситуация, соответствующая ошибке II рода, не связана со значительным риском – высокой вероятностью негативного исхода или большой величиной потерь при негативном исходе;

- плановые проверки осуществляются достаточно часто, так как с ростом объема выборки мощность критерия растет (сокращается ошибка II рода).

В теоретической литературе анализируется поведение агентов в связанной инспекционной игре [66]. Равновесие в доминирующих стратегиях при заданных соотношениях выигрышей участников в ней отсутствует. Равновесие по Нэшу определяется значениями вероятностей, представленными ниже:

- вероятность нарушения обязательных требований вузом $p^* = \frac{P_{11} - P_{12}}{P_{22} - P_{12} - P_{21} + P_{11}}$;
- вероятность проверки вуза контрольно-надзорным органом $q^* = \frac{S_{11} - S_{21}}{S_{22} - S_{12} - S_{21} + S_{11}}$.

Полученный результат свидетельствует о том, что увеличение ответственности за нарушение вузом обязательных требований (уменьшение S_{22}) не влияет на вероятность нарушения им обязательных требований p^* , но приводит к росту вероятности проверок q^* , а стимулирование к проверкам контрольно-надзорного органа (увеличение P_{22}) не влияет на вероятность проверки q^* , но приводит к сокращению вероятности нарушения p^* . При этом ошибки I и II рода зависят от выигрышей как вуза, так и контрольно-надзорного органа. Стимулирование к проверкам (увеличение P_{22}) приводит к снижению p^* , а, следовательно, вероятность получения в результате проверки ложноположительного результата (ошибки I рода) увеличивается, вероятность ложноотрицательного результата (ошибки II рода) – уменьшается. Увеличение ответственности за нарушение обязательных требований (уменьшение S_{22}) приводит к росту q^* , а, следовательно, ложноположительный результат проверки становится более вероятен, ложноотрицательный – менее вероятен.

В случае последовательной игры, в которой лидером является контрольно-надзорный орган, в равновесии функция реакции (best response, BR) вуза будет выглядеть как (см. формулу (6))

$$BR(q) = \begin{cases} 1, q < q^* \\ [0; 1], q = q^* \text{ при } q^* = \frac{s_{11} - s_{21}}{s_{22} - s_{12} - s_{21} + s_{11}} \\ 0, q > q^* \end{cases} \quad (6)$$

Отсюда следует, что при определенном значении вероятности проверки ($q > q^* = \frac{s_{11} - s_{21}}{s_{22} - s_{12} - s_{21} + s_{11}}$) вуз не будет нарушать обязательные требования, а следовательно, дальнейшее увеличение числа проверочных мероприятий является бессмысленным. Значения вероятностей ошибок I и II рода в этом случае будут вырожденными, так как все проверки будут осуществляться в отношении объектов, заведомо не нарушающих обязательные требования.

Важно не только выявить нарушение, если таковое имело место быть, но также важно обнаружить его как можно быстрее после его совершения. В общем случае сокращению временного отрезка от момента совершения нарушения до момента его обнаружения, а, следовательно, и снижению наносимого им ущерба, может способствовать повышение частоты проверочных мероприятий. Однако, это повлечет за собой большие затраты как контрольно-надзорных органов, так и объектов контроля. К тому же, с помощью инструментов теории игр было показано, что начиная с определенного уровня, дальнейшее увеличение количества проверок, не приведет к ожидаемому результату. Таким образом, существует некоторое оптимальное количество (частота) проверок, чем ближе к которому реальное значение этого показателя, тем более эффективной может считаться система контрольно-надзорной деятельности. В настоящее время периодичность проведения проверок (плановых) определяется в зависимости от присвоенной объектам контроля или целым сферам их деятельности категорий риска. Соответствующая категория присваивается с учетом уровня вреда, причиняемого охраняемым ценностям при нарушении обязательных требований, а также вероятности совершения таких нарушений. Следовательно, чем выше категория риска, тем больше контрольно-надзорных мероприятий следует проводить в отношении данного объекта.

Однако, осуществление государственными органами своих регуляторных и надзорных функций не должно быть слишком обременительным для подконтрольных им объектов. То есть, если, например, в сфере высшего образования, вузы, не совершающие нарушения будут подвергаться излишнему контролю, то совокупные издержки (вуза, КНО

и всего общества в целом) могут оказаться слишком высокими. Это означает, что для контрольно-надзорных органов очень важно верно определять какие именно объекты подлежат проверке в первую очередь. Для того чтобы осуществить соответствующий отбор необходимо учитывать предыдущий опыт взаимодействия с объектами контроля. Качественное регулирование, таким образом, подразумевает существование эффективной системы отбора объектов проверки.

Наконец, создание системы стимулов к соблюдению обязательных требований было, есть и должно оставаться главной задачей регуляторной и контрольно-надзорной деятельности государства. Теоретические работы, а также практические исследования показывают, что ужесточение системы наказания для нарушителей не оказывает необходимого существенного влияния на их стимулы. Более важным является повышение стимулов контрольно-надзорных органов, а также создание прозрачной и понятной системы обязательных требований, которая бы заведомо не создавала поводов для нарушений.

2 Разработка подхода к анализу контрольно-надзорной деятельности с помощью имитационного моделирования

Изменение схемы регулирования, переход от системы плановых и внеплановых проверок (в том числе документарных и выездных) к построению и использованию системы управления рисками будет формировать предпосылки для роста эффективности контрольно-надзорной деятельности (повышения точности идентификации объектов с нарушениями), сокращая нагрузку на добросовестные объекты контроля. В рамках настоящей работы была сформулирована типовая модель работы контрольно-надзорного органа и проведен анализ потенциала ее преобразований.

2.1 Описание типовой модели деятельности контрольно-надзорного органа

В основе имитационного моделирования процессов контрольно-надзорной деятельности лежит описание типового процесса прохождения проверки объектом контроля. Типовая модель, использованная в дальнейшем для проведения дискретно-событийного моделирования представлена на рисунке 1. Она представляет собой последовательную схему прохождения этапов проверки объектом контроля.

На первом этапе модели происходит инициализация проверки путем определения ее основания:

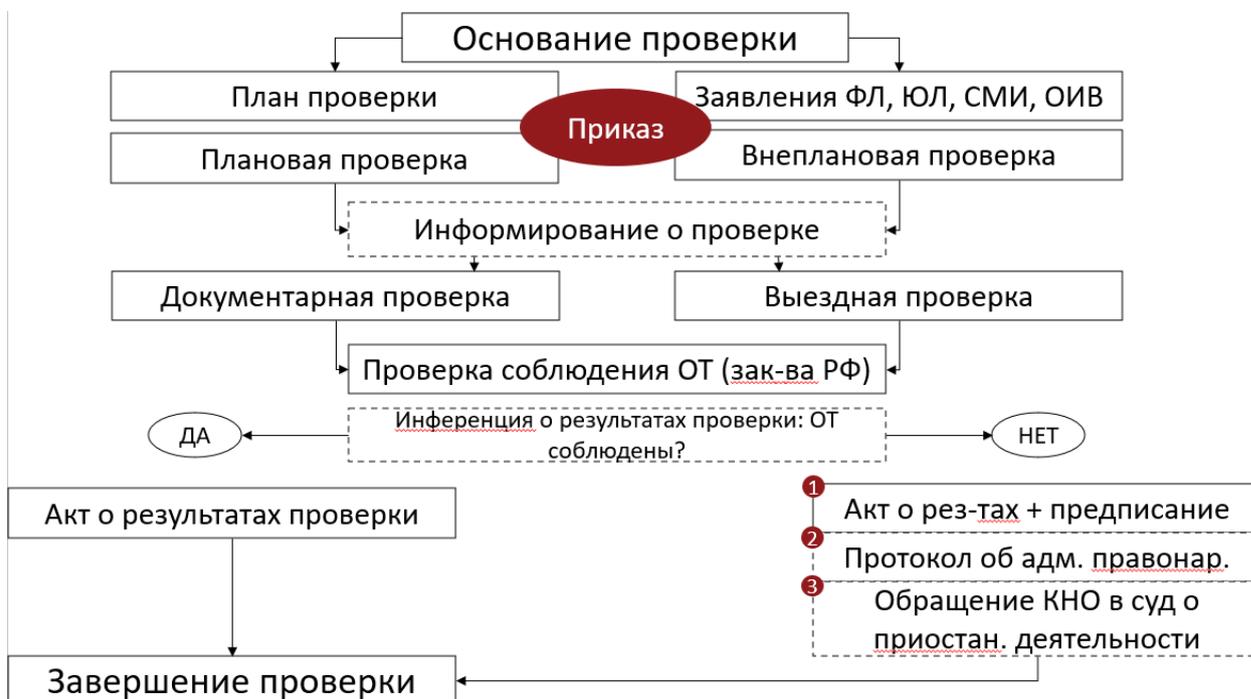
– истечение определенного периода времени (в большинстве видов КНД этот период составляет 3 года в соответствии с [4]) и попадание объекта контроля в план проверок (в этом случае инициализируется плановая проверка);

– наличие заявлений физических, юридических лиц, СМИ и органов государственной власти о возможных нарушениях обязательных требований на объекте контроля и необходимости проведения его внеплановой проверки, либо наличие ранее выданного предписания о необходимости устранения нарушений обязательных требований законодательства [4].

Соответствующее решение о начале проверочных мероприятий фиксируется приказом контрольно-надзорного органа. Вид проверки (документарная, выездная) определяется на основании процедуры проверки тех обязательных требований, нарушение которых указано в соответствующем заявлении (в случае внеплановой проверки) либо тех обязательных требований, плановая проверка которых будет осуществляться.

Второй этап модели предполагает информирование контрольно-надзорным органом объекта проверки в течение срока, установленного в законодательстве, в частности в административных регламентах проведения проверочных процедур.

На третьем этапе происходит собственно проверка обязательных требований государственными служащими, исполняющими функции контроля и надзора, либо привлекаемыми контрольно-надзорными органами экспертами (в зависимости от положений соответствующего административного регламента) и проводится заключение (инференция) о результатах проверки.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 2 – Типовая модель контрольно-надзорной деятельности
 Последовательной действий четвертого этапа зависит от результатов инференции, полученных на предыдущем этапе:

– в случае, если все обязательные требования были соблюдены контрольно-надзорным органом составляется акт о результатах проверки и проверочные мероприятия завершаются;

– в случае если были обнаружены нарушения обязательных требований, они вносятся в акт о результатах проверки, кроме того, контрольно-надзорный орган выдает предписание о необходимости устранения выявленных нарушений обязательных требований в определенный срок (чаще всего он составляет не более 6 месяцев с даты выдачи соответствующего предписания и устанавливается на усмотрение контрольно-надзорного органа).

В случае обнаружения нарушений и выдачи предписания, оно является основанием для проведения повторного проверочного мероприятия (повторение этапов 1-4). Основным отличием этой проверки является составление протокола об административном правонарушении (для некоторых обязательных требований – об уголовном правонарушении), акта о результатах проверки и предписания о необходимости устранения нарушений, в случае их выявления.

Повторное обнаружение нарушений приводит к повторной проверке по истечении срока устранения нарушений, установленного в предписании, выданном по итогам повторной проверки. В данном случае объект опять проходит этапы 1-4. В случае неисполнения повторно выданного предписания деятельность объекта контроля приостанавливается (например, посредством временной приостановки действия лицензии) и инициализируется судебное разбирательство. По его результатам деятельность объекта контроля восстанавливается (суд признает результаты проверок неверными) либо решением суда деятельность объекта контроля полностью останавливается (запрещается).

Данная типовая модель была подробно исследована с точки зрения контроля и надзора в сфере высшего образования с применением имитационного моделирования такой деятельности в программной среде AnyLogic.

2.2 Описание процедур проверки

2.2.1 Лицензирование образовательной деятельности

Лицензирование – деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования [14].

На рисунке 2 представлен порядок проведения предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности.

1 Заявление и прилагаемые к нему документы, поступившие от заявителя в Рособrnадзор непосредственно, регистрируются в день поступления, а направленные заказным почтовым отправлением или в электронной форме – не позднее рабочего дня, следующего за днем подачи заявления. Должностное лицо, ответственное за рассмотрение заявления и прилагаемых к нему документов, в срок, не превышающий 3 рабочих дней с даты приема заявления, осуществляет проверку на правильность его оформления и полноту прилагаемых к нему документов.

2 Если заявление оформлено с нарушением требований и (или) прилагаемые к нему документы представлены не в полном объеме, ответственный исполнитель¹ в течение 3 рабочих дней с даты приема заявления уведомляет организацию о необходимости устранения выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют. Предельный срок исполнения требований, указанных в уведомлении, составляет 30 дней.

3 Если документы оформлены должным образом, ответственный исполнитель в срок, не превышающий 3 рабочих дней с даты приема заявления лицензии и прилагаемых к нему документов, готовит проект уведомления в адрес лицензиата о приеме заявления и прилагаемых к нему документов к рассмотрению.

4 В результате принятия заявления и прилагаемых к нему документов Рособrnадзор формирует, ведет² и хранит лицензионное дело соискателя лицензии и (или) лицензиата.

5 Рособrnадзор рассматривает заявление по существу и затем принимает решение о проведении внеплановой проверки в отношении лицензиата

6 В отношении соискателя лицензии, представившего заявление и прилагаемые к нему документы, Рособrnадзором проводятся внеплановые проверки (документарные и выездные) без согласования с органом прокуратуры.

Ответственный исполнитель в срок, не превышающий 5 рабочих дней с даты приема надлежащим образом оформленного заявления и в полном объеме прилагаемых к

¹ Под ответственным исполнителем следует понимать должностное лицо Рособrnадзора, ответственное за рассмотрение заявления (любого вида) и прилагаемых к нему документов.

² Формирование и ведение лицензионного дела осуществляется Рособrnадзором в соответствии с законодательством Российской Федерации. Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к формированию и ведению лицензионного дела. На данный момент законодателем не установлены дополнительные требования к формированию и ведению лицензионного дела.

нему документов, готовит распорядительный акт Рособrnнадзора о проведении документарной или выездной проверки в отношении соискателя лицензии. В течение 20 рабочих дней с даты издания распорядительного акта осуществляется документарная проверка полноты, достоверности и согласованности содержащихся в представленном заявлении и прилагаемых к нему документах сведений, а также соответствия сведениям о соискателе лицензии, полученным путем межведомственного информационного взаимодействия³. Также в течение 20 рабочих дней с даты издания распорядительного акта осуществляется выездная проверка соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям [16].

7 По результатам проведенных проверок составляются акты проверок. Ответственный исполнитель на основании актов проверок в течение 4 рабочих дней с даты окончания проведения проверок, готовит проект распорядительного акта о предоставлении государственной услуги или об отказе в предоставлении государственной услуги. Сведения о лицензии вносятся в единый реестр⁴.

8 В случае принятия решения об отказе в предоставлении государственной услуги в течение 3 рабочих дней с даты подписания распорядительного акта ответственный исполнитель вручает соискателю лицензии уведомление об отказе или направляет заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении⁵. Завершение предоставления государственной услуги.

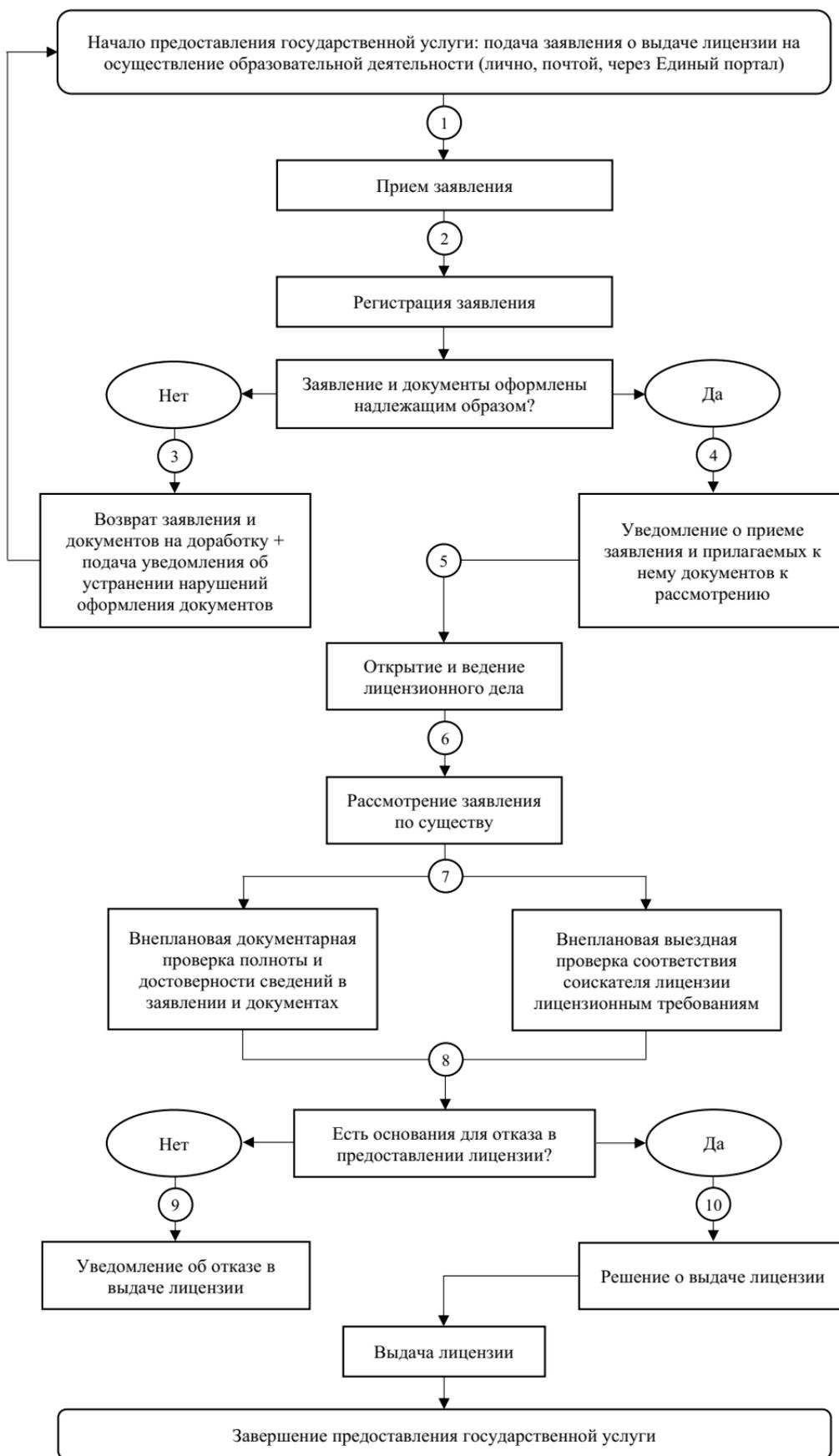
9 Запись о предоставлении государственной услуги вносится в единый реестр лицензий в день издания распорядительного акта Рособrnнадзора, а также в течение 10 дней с даты издания указанного распорядительного акта информация, предусмотренная частью 2 статьи 21 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [17], размещается на сайте Рособrnнадзора и на Едином портале.

³ Межведомственное информационное взаимодействие – это осуществляемое в целях предоставления государственных и муниципальных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и (или) информацией, в том числе в электронной форме, между государственными и муниципальными органами власти, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг.

⁴ Сводный реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности опубликован на официальном сайте Рособrnнадзора в формате отдельного сервиса поиска лицензий [8].

⁵ В уведомлении об отказе в предоставлении государственной услуги по лицензированию указываются мотивированные обоснования причин отказа со ссылкой на конкретные положения нормативных правовых актов и иных документов, явившихся основанием для отказа в предоставлении соответствующей государственной услуги. Если причиной отказа является несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям, указываются реквизиты акта проверки.

Должностное лицо, ответственное за выдачу лицензии, в течение 3 рабочих дней с даты подписания лицензии вручает лицензию соискателю лицензии или направляет ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.



Источник: составлено авторами на основании [16], [18], [19]

Рисунок 3 – Блок-схема по лицензированию образовательной деятельности

2.2.2 Лицензионный контроль в сфере образования

Лицензионный контроль за образовательной деятельностью представляет собой совокупность мероприятий, направленных на проверку соблюдения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности.

На рисунке 3 представлен порядок проведения лицензионного контроля за образовательной деятельностью. Далее авторами будет описан порядок проведения лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

1 В лицензионном контроле, как и в остальных видах контроля (надзора) выделяются 4 типа проверок: плановые и внеплановые, документарные и выездные.

1.1 Основанием для начала подготовки к проведению плановой проверки является ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц. Плановые проверки осуществляются на основании распорядительного акта Рособнадзора.

Срок проведения плановой проверки составляет не более чем 15 рабочих дней с даты начала ее проведения. В отношении одного резидента территории опережающего социально-экономического развития⁶, являющегося субъектом малого предпринимательства, общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать 40 часов для малого предприятия и 10 часов для микропредприятия в год⁷.

Проект приказа (распоряжения) Рособнадзора о проведении плановой проверки подготавливается уполномоченным специалистом Рособнадзора не менее чем за 10 рабочих дней до начала ее проведения. Организация уведомляется Рособнадзором не позднее чем за 3 рабочих дня до начала ее проведения.

1.2 Внеплановые проверки осуществляются на основании распорядительного акта Рособнадзора, который подготавливается не менее чем за 5 рабочих дней до начала проверки. О проведении внеплановой выездной проверки организация уведомляется Рособнадзором не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом.

⁶ Согласно пункту 17 Административного регламента о лицензионном контроле, утвержденного приказом Рособнадзора от 27.12.2019 № 1738 [5], аналогичные сроки плановых проверок применяются в отношении организаций, являющихся резидентами свободного порта Владивосток. Стоит отметить, что срок проведения внеплановой проверки в отношении данных организаций не может превышать 5 рабочих дней.

⁷ В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных специальных расследований и экспертиз на основании мотивированных предложений должностных лиц Рособнадзора, проводящих проверку, срок проведения проверки продлевается, но не более чем на 10 рабочих дней в отношении малых предприятий и не более чем на 10 часов в отношении микропредприятий.

2 Основанием для проведения (плановой или внеплановой) документарной проверки является распорядительный акт Рособнадзора о проведении проверки.

Срок проведения документарной проверки не может превышать 20 рабочих дней.

Срок проведения документарной проверки в отношении организации, которая осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу. При этом общий срок проведения проверки указанной организации не может превышать 60 рабочих дней.

Основанием для проведения (плановой или внеплановой) выездной проверки является распорядительный акт Рособнадзора о проведении проверки. Выездная проверка проводится по месту нахождения организации и по месту осуществления образовательной деятельности.

В ходе выездной проверки устанавливается соответствие организации лицензионным требованиям посредством:

- анализа и экспертизы документов и материалов, характеризующих деятельность организации по вопросам, подлежащим проверке, в том числе локальных правовых актов организации по вопросам, подлежащим проверке;

- анализа информации, размещенной организацией на ее официальном сайте по вопросам, подлежащим проверке;

- осмотра зданий, помещений, материально-технической базы организации;

- проведения бесед с обучающимися организации, их родителями (законными представителями), работниками организации по вопросам, подлежащим проверке.

Срок проведения выездной проверки не может превышать 20 рабочих дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований и специальных экспертиз, но не более чем на 20 рабочих дней. При этом общий срок проведения проверки указанной организации не может превышать 60 рабочих дней.

3 По результатам проведения проверки Рособнадзор приступает к оформлению ее результатов. При выявлении нарушений организацией лицензионных требований Рособнадзор выдает предписание, которое подписывается должностным

лицом Рособнадзора и вручается вместе с актом проверки. В предписании указывается срок⁸ исполнения, который определяется Рособнадзором.

Организация, которой было выдано предписание, должна исполнить его в установленный в предписании срок и представить в Рособнадзор отчет о результатах исполнения предписания. Отчет рассматривается уполномоченным специалистом Рособнадзора не более 30 рабочих дней со дня поступления в Рособнадзор. Если по результатам рассмотрения отчета подтверждается факт исполнения предписания, Рособнадзор в течение 10 рабочих дней направляет уведомление об исполнении предписания почтовым отправлением или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

В случае если по истечении срока исполнения выданного предписания отчет об исполнении предписания организацией в Рособнадзор не представлен или представленный отчет не позволяет установить факт либо не подтверждает исполнения предписания, Рособнадзор в течение 5 рабочих дней инициирует внеплановую проверку.

4 Если по результатам проверки не было выявлено нарушения (несоблюдения) лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности, то Рособнадзор вносит в акт проверки сведения о невыявлении нарушений.

5 Внеплановая проверка проводится в соответствии с положениями Административного регламента о лицензионном контроле, утвержденного приказом Рособнадзора от 27.12.2019 № 1738 [22].

6 В случае если в результате внеплановой проверки подтверждается факт исполнения предписания, уведомление об исполнении предписания направляется в организацию не позднее 5 рабочих дней со дня его подписания.

7 В случае если в результате внеплановой проверки не подтверждается факт исполнения предписания в установленный срок⁹, уполномоченный специалист возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном частью 1 статьи 19.5 Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [23] (далее – КоАП РФ). Рособнадзор направляет протокол об административном

⁸ Необходимо отметить, что в Административном регламенте о лицензионном контроле, утвержденного приказом Рособнадзора от 27.12.2019 № 1738 [5] не установлен конкретный срок, в течение которого должны быть устранены выявленные нарушения.

⁹ В том числе, если отчет до истечения срока исполнения предписания не представлен.

правонарушении в суд, который рассматривает административное дело и выносит решение.

Организация, которой было выдано повторно предписание, должна исполнить его в установленный срок, и до истечения срока уведомить Рособrnадзор об устранении нарушения обязательных требований. По истечении срока исполнения выданного повторно предписания, если уведомление об устранении нарушения обязательных требований представлено организацией в Рособrnадзор, уполномоченный специалист в течение 30 дней после получения такого уведомления проводит проверку содержащейся в уведомлении об устранении нарушения обязательных требований информации.

8 Если суд выносит решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ [23], уполномоченный специалист готовит предложение о снятии предписания с контроля со дня, следующего за днём вступления в законную силу судебного акта о прекращении производства по делу. После согласования руководителем (заместителем руководителя) Рособrnадзора предложения о снятии предписания с контроля такое предписание снимается с контроля.

9 В случае вынесения решения суда о привлечении организации к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания в течение суток со дня вступления этого решения в законную силу уполномоченный специалист вновь выдает организации предписание и готовит проект приказа о приостановлении действия лицензии на срок исполнения вновь выданного предписания.

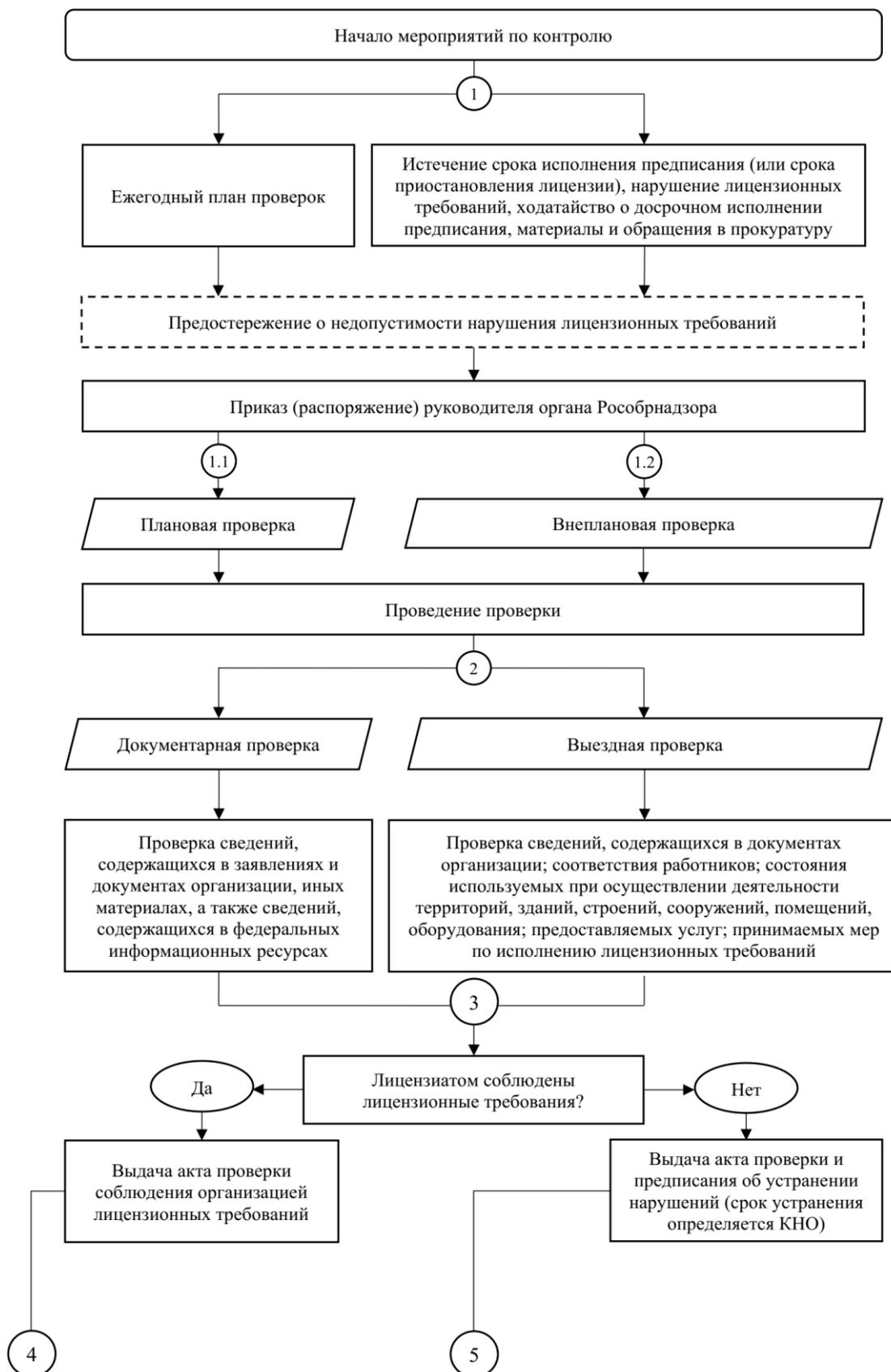
10 После согласования с руководителем (заместителем руководителя) Рособrnадзора предложения о наличии оснований для обращения в суд с заявлением об аннулировании лицензии организации уполномоченный специалист в течение 5 рабочих дней со дня согласования готовит проект приказа (распоряжения) о приостановлении действия лицензии этой организации полностью или частично.

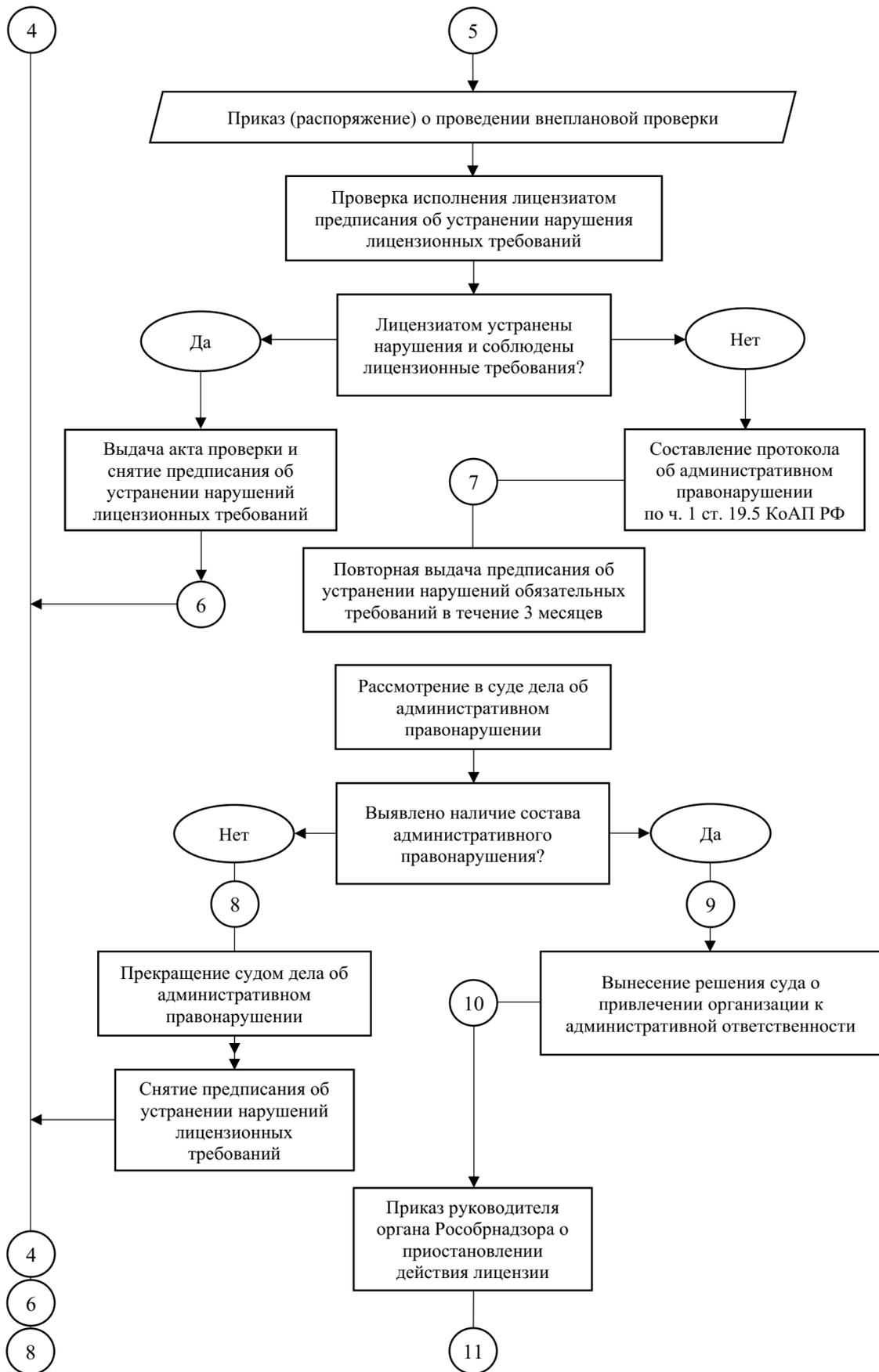
Действие лицензии приостанавливается до дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии организации.

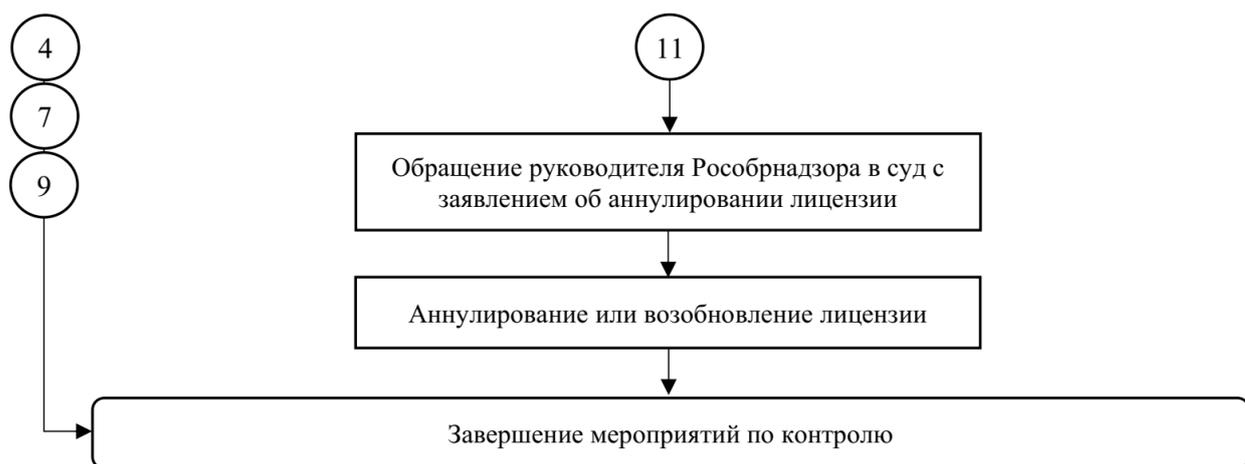
11 При принятии решения руководителем (заместителем руководителя) Рособrnадзора об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии уполномоченный специалист Рособrnадзора в течение 20 рабочих дней со дня принятия решения готовит материалы для обращения в суд.

Результатом административной процедуры является устранение выявленных при проведении проверки нарушений лицензионных требований, а также исполнение ранее

выданных Рособранзором предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований или обращение в суд с заявлением об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности.







Источник: составлено авторами на основании [22], [24], [16], [25]

Рисунок 4 – Порядок проведения лицензионного контроля в сфере образования
2.2.3 Государственная аккредитация образовательной деятельности

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с ФГОС, за исключением образовательных программ дошкольного образования, а также по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами. Порядок проведения государственной аккредитации образовательной деятельности представлен на рисунке 4.

1 В соответствии с приказом Минобрнауки России от 16.09.2014 г. № 1227 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» [26] (далее – Приказ № 1227) Рособрнадзор принимает и регистрирует заявление в течение 1 рабочего дня.

2 После принятия и регистрации поступившего заявления, Рособрнадзор рассматривает данное заявление и прилагаемые к нему документы. Срок рассмотрения конкретного заявления зависит от вида заявления и составляет от 5 до 10 рабочих дней.

3 Рособрнадзор рассматривает заявление о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности (о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации, о выдаче временного свидетельства о государственной аккредитации или о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации) и прилагаемые к нему документы, а также проводит проверку соответствия организации соответствующим требованиям и представленных ею документов.

3.1 В случае соответствия образовательной организации и представленных документов требованиям, установленным в ст. 41-44 Приказа № 1227 [26], поступившее

заявление о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности и прилагаемые к нему документы принимаются к рассмотрению по существу.

3.2 В случае несоответствия организации требованиям, установленным в ст. 41-44 Административного регламента [26], Рособрнадзор в течение 10 рабочих дней со дня регистрации документов готовит и направляет в адрес организации уведомление о несоответствии, а также информацию о том, что для государственной аккредитации образовательной организации необходимо в течение 2 месяцев со дня направления Рособрнадзором уведомления о несоответствии представить в Рособрнадзор правильно оформленные и заполненные документы и (или) недостающие документы.

В случае, если образовательная организация в течение 2 месяцев со дня направления уведомления о несоответствии представила правильно оформленные и заполненные документы и (или) недостающие документы, Рособрнадзор осуществляет их прием и регистрацию, затем рассматривает исправленное заявление по существу.

3.3 В случае, если образовательная организация не устранила несоответствие требованиям, установленным в ст. 41-44 Приказа № 1227 [26], либо не представит в течение 2 месяцев правильно оформленные и заполненные документы (недостающие документы), Рособрнадзор отказывает образовательной организации в принятии документов к рассмотрению по существу и в течение 10 рабочих дней возвращает их.

4 Рособрнадзор после рассмотрения заявлений и прилагаемых к ним документов по существу в течение 8 рабочих дней принимает решение о возможности переоформления свидетельства о государственной аккредитации, о выдаче временного свидетельства о государственной аккредитации, о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации.

5 Проведение аккредитационной экспертизы осуществляется с привлечением аккредитованных экспертов (экспертной организации). Аккредитационная экспертиза проводится в соответствии с Методическими материалами о государственной аккредитации образовательной деятельности, утвержденными письмом Рособрнадзора от 09.09.2014 № 11-200 [27]. При проведении аккредитационной экспертизы (без выезда) экспертная группа использует документы и материалы, размещенные организацией или филиалом организации на её официальном сайте. При проведении аккредитационной экспертизы с выездом в организацию экспертная группа запрашивает у организации документы и материалы, необходимые для проведения аккредитационной экспертизы.

Срок проведения аккредитационной экспертизы не должен превышать 85 календарных дней со дня принятия заявления (приложений) к рассмотрению по существу. Работа экспертной группы начинается не ранее чем через 3 календарных дня после

издания распорядительного акта Рособнадзора о проведении аккредитационной экспертизы. По результатам проведенной экспертизы подготавливаются отчеты о проведении аккредитационной экспертизы и заключение экспертной группы.

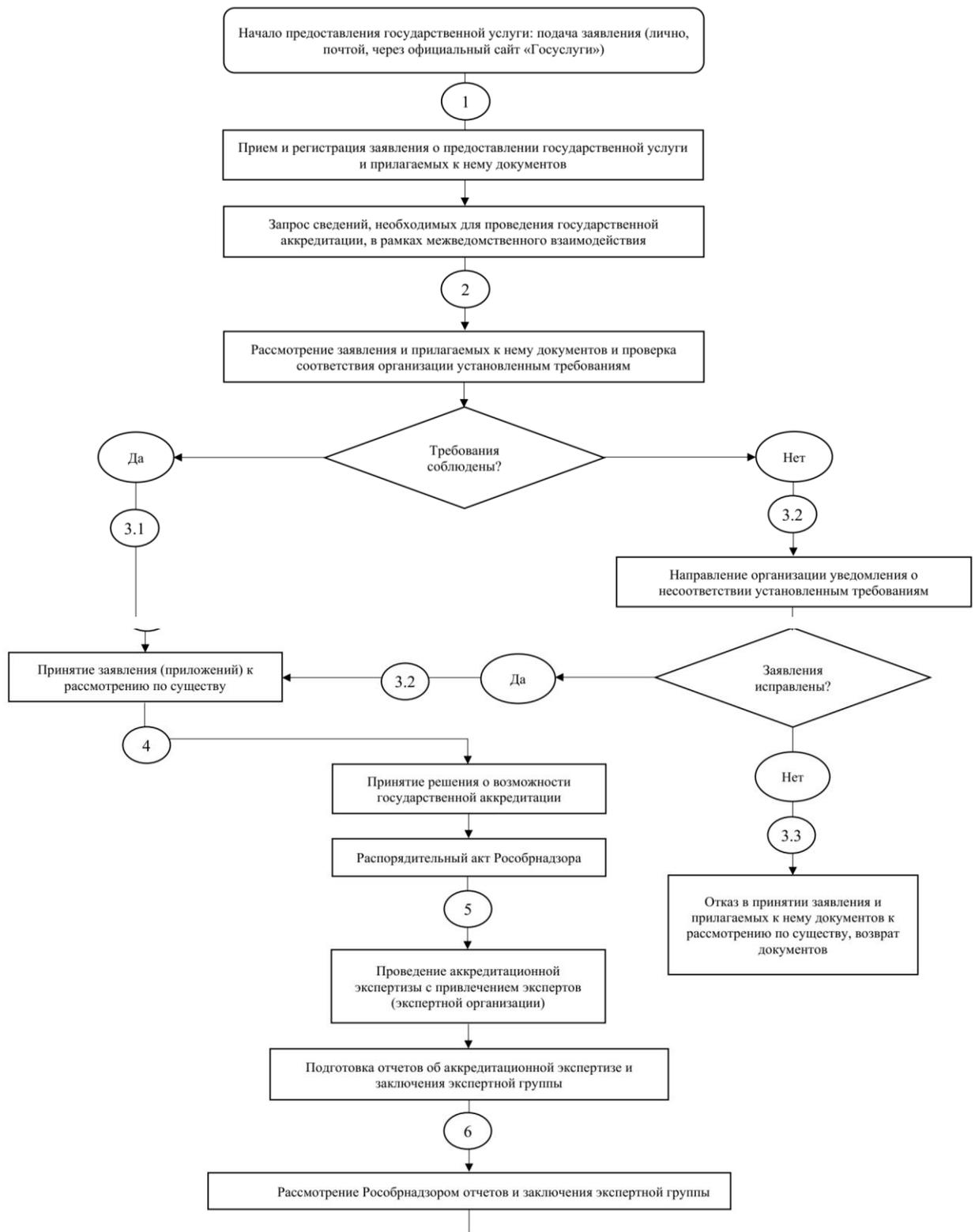
6 Руководитель экспертной группы формирует отчеты о проведении аккредитационной экспертизы, заключение экспертной группы и не позднее 3 рабочих дней после окончания проведения аккредитационной экспертизы направляет их в Рособнадзор посредством почтового отправления.

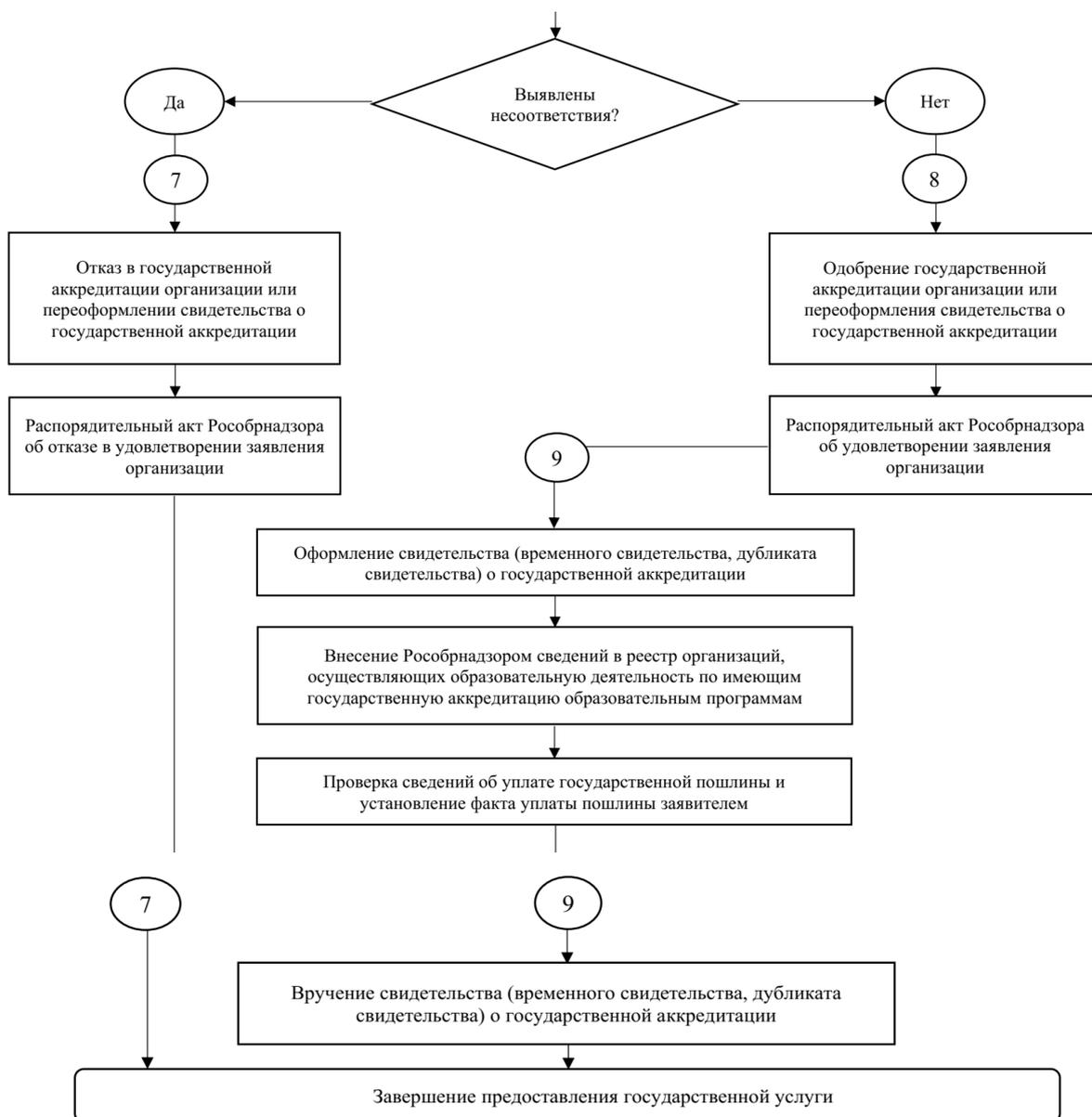
7 На основании заключения экспертной группы Рособнадзор с участием коллегиального органа Рособнадзора принимает решение о государственной аккредитации (о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации) или об отказе в государственной аккредитации (в переоформлении свидетельства о государственной аккредитации).

8 Если по итогам рассмотрения заключения экспертной группы не выявлено несоответствий действующим требованиям ФГОС, государственный орган выносит положительное решение.

9 Рособнадзор в течение 7 рабочих дней со дня издания распорядительного акта о государственной аккредитации (о переоформлении свидетельства, о выдаче временного свидетельства) и в течение 3 рабочих дней со дня издания распорядительного акта о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации оформляет соответствующее свидетельство (временное, дубликат). Сведения об образовательной организации вносятся в реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам.

Рособнадзор вручает свидетельство (временное, дубликат) о государственной аккредитации.





Источник: составлено авторами на основании [26], [29], [30]

Рисунок 5 – Порядок проведения государственной аккредитации образовательной деятельности

2.2.4 Федеральный государственный надзор в сфере образования

Согласно части 3 статьи 93 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [25] (далее – Закон «Об образовании») под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность (далее – органы и организации), требований законодательства об образовании

посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований.

На рисунке 5 представлен порядок проведения федерального государственного надзора в сфере образования.

12 Проверки в рамках федерального государственного надзора в сфере образования подразделяются на плановые и внеплановые, документарные и выездные.

1.3 Основанием для начала подготовки к проведению плановой проверки является ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц. Плановые проверки осуществляются на основании распорядительного акта Рособрнадзора. Распорядительный акт о проведении проверки подготавливается не менее чем за 10 рабочих дней до начала проведения плановой проверки.

Срок проведения плановой проверки составляет не более чем 15 рабочих дней с даты начала ее проведения. Проект приказа (распоряжения) Рособрнадзора о проведении плановой проверки подготавливается уполномоченным специалистом Рособрнадзора не менее чем за 10 рабочих дней до начала проведения плановой проверки. О проведении плановой проверки организация уведомляется Рособрнадзором не позднее чем за 3 рабочих дня до начала ее проведения.

1.4 Внеплановые проверки осуществляются на основании распорядительного акта Рособрнадзора, который подготавливается не менее чем за 5 рабочих дней до начала проведения внеплановой проверки. О проведении внеплановой выездной проверки организация уведомляется Рособрнадзором не менее чем за 24 часа до начала ее проведения.

13 Основанием для проведения (плановой или внеплановой) документарной проверки является распорядительный акт Рособрнадзора о проведении проверки.

Рособрнадзор проводит анализ и экспертизу документов и материалов, характеризующих деятельность организации, в том числе ее локальных правовых актов, в соответствии с целями и задачами проверки.

Срок проведения документарной проверки не может превышать 20 рабочих дней. При этом общий срок проведения проверки указанной организации не может превышать 60 рабочих дней.

Основанием для проведения (плановой или внеплановой) выездной проверки является распорядительный акт Рособрнадзора о проведении проверки. Срок проведения выездной проверки не может превышать 20 рабочих дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований и

специальных экспертиз, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем Рособнадзора, но не более чем на 20 рабочих дней.

3 По результатам проведения проверки Рособнадзор приступает к оформлению ее результатов. При выявлении нарушений организацией обязательных требований Рособнадзор выдает организации, допустившей такое нарушение, предписание. В предписании указывается срок его исполнения, который не может превышать 6 месяцев. Организация, которой было выдано предписание, должна исполнить его в течение установленного срока и представить в Рособнадзор отчет о результатах. Отчет об исполнении предписания рассматривается уполномоченным специалистом Рособнадзора не более 30 рабочих дней со дня поступления в Рособнадзор. Если по результатам рассмотрения отчета подтверждается факт исполнения предписания, Рособнадзор в течение 10 рабочих дней направляет уведомление об исполнении предписания почтовым отправлением или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

В случае если по истечении срока исполнения выданного предписания отчет об исполнении предписания организацией в Рособнадзор не представлен или представленный организацией отчет об исполнении предписания не позволяет установить факт исполнения выданного предписания, либо не подтверждает исполнение выданного предписания, Рособнадзор в течение 5 рабочих дней инициирует внеплановую проверку.

4 Если по результатам проверки не было выявлено нарушения (несоблюдения) обязательных требований при осуществлении образовательной деятельности, то Рособнадзор вносит в акт проверки сведения о невыявлении нарушений обязательных требований.

5 Внеплановая проверка проводится в соответствии с положениями Административного регламента о федеральном государственном надзоре в сфере образования [31].

6 В случае если в результате внеплановой проверки подтверждается факт исполнения предписания, уполномоченный специалист готовит проект уведомления в организацию об исполнении предписания. Уведомление не позднее 5 рабочих дней со дня его подписания направляется.

7 В случае если в результате внеплановой проверки не подтверждается факт исполнения предписания в установленный срок¹⁰, уполномоченный специалист:

- возбуждает дело об административном правонарушении;
- выдает повторно предписание об устранении нарушения обязательных требований (максимальный срок составляет 6 месяцев);
- готовит приказ (распоряжение) о запрете приема¹¹ на обучение в организацию полностью или частично.

По истечении срока исполнения выданного повторно предписания, если уведомление представлено организацией в Рособрнадзор, уполномоченный специалист в течение 30 дней после его получения проводит проверку содержащейся в уведомлении информации об устранении нарушения обязательных требований.

8 Если суд выносит решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ [23], уполномоченный специалист готовит предложение о снятии предписания с контроля.

9 В случае вынесения решения суда о привлечении организации к административной ответственности за неисполнение предписания и в случае неустранения нарушений обязательных требований в установленный срок.

10 После согласования с руководителем (заместителем руководителя) Рособрнадзора предложения о наличии оснований для обращения в суд с заявлением об аннулировании лицензии организации уполномоченный специалист в течение 5 рабочих дней со дня согласования готовит проект приказа (распоряжения) о приостановлении действия лицензии этой организации полностью или частично.

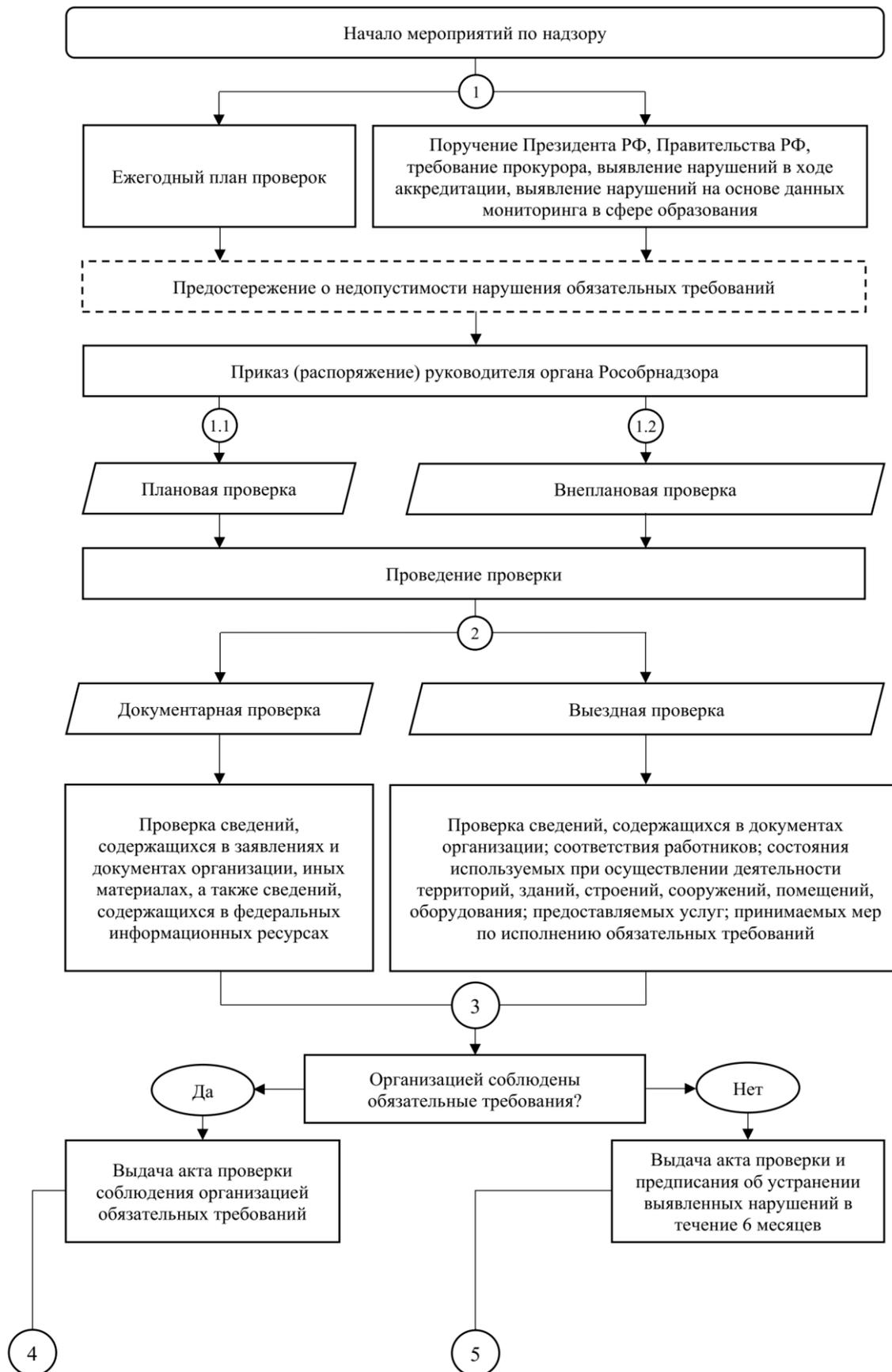
Действие лицензии приостанавливается до дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии организации. Уполномоченный специалист Рособрнадзора в течение 5 рабочих дней со дня издания распоряжения Рособрнадзора о приостановлении действия лицензии направляет в организацию его копию.

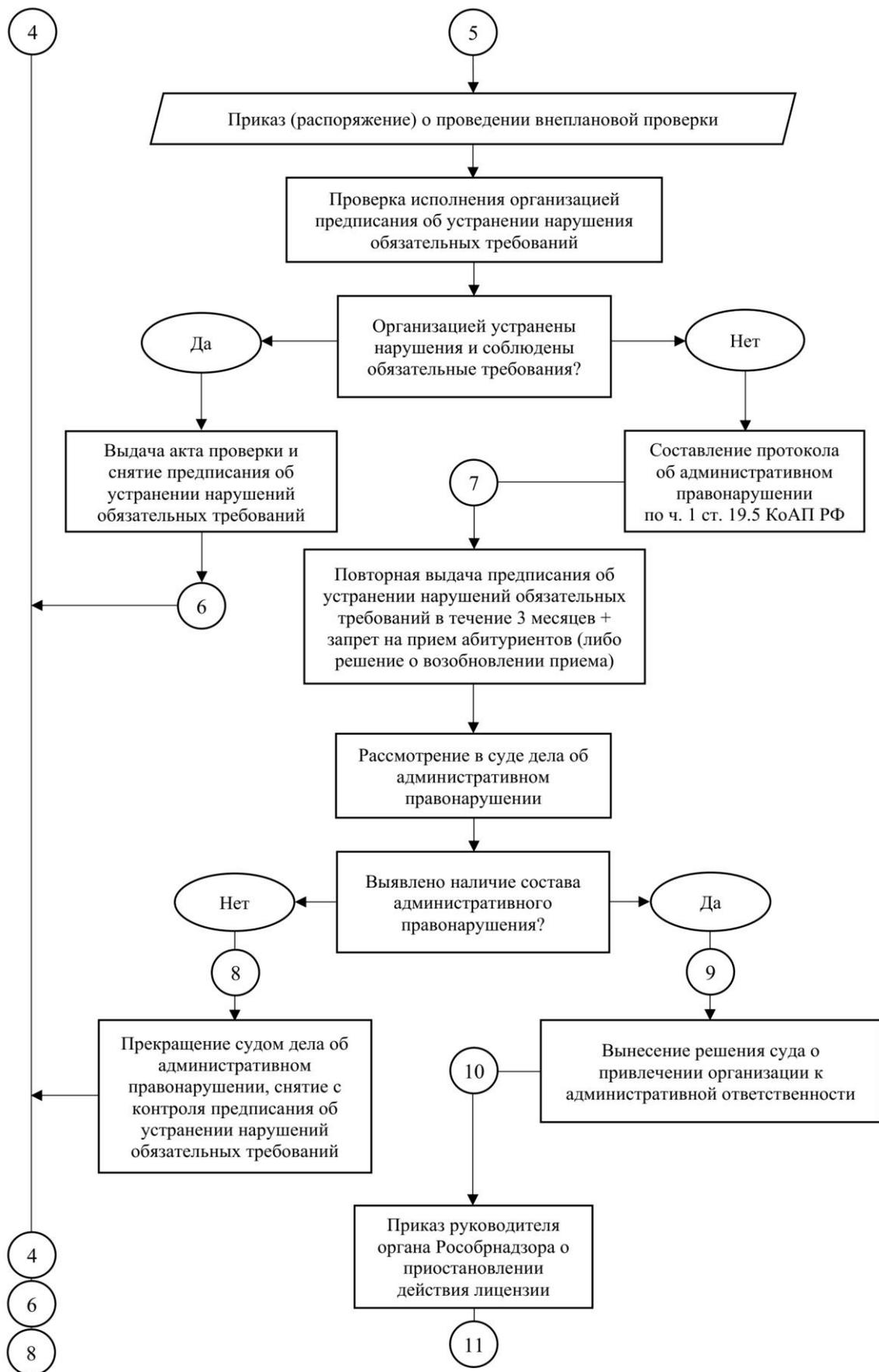
11 При принятии решения руководителем (заместителем руководителя) Рособрнадзора об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии

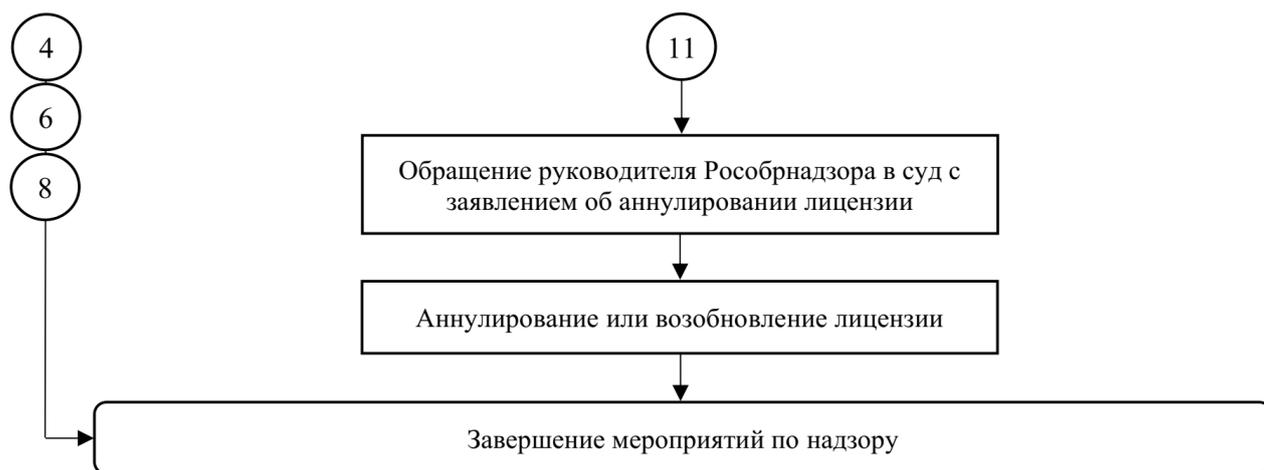
¹⁰ В том числе, если отчет до истечения срока исполнения предписания не представлен.

¹¹ Специфические этапы проверки, которые выделяются при проведении федерального государственного надзора в сфере образования, но отсутствуют в рамках контроля качества образования: возбуждение административного дела по статье 19.5 КоАП РФ [5]; запрет на прием полностью или частично; выдача повторного предписания об устранении несоответствия с меньшим сроком устранения (3 месяца); возобновление государственной аккредитации и снятие временного запрета на прием с момента подписания акта проверки, устанавливающего факт исполнения повторно направленного распорядительного акта; лишение аккредитации в случае неисполнения повторно направленного распорядительного акта.

уполномоченный специалист Рособнадзора в течение 20 рабочих дней со дня принятия решения готовит материалы для обращения в суд.







Источник: составлено авторами на основании [25], [31], [24]

Рисунок

6 – Порядок проведения надзора в сфере образования

2.3 Построение прототипа имитационной модели процессов контрольно-надзорной деятельности на примере сферы образования

Для анализа экономических эффектов для субъекта и объектов контроля от внедрения риск-ориентированного подхода в сфере высшего образования проводилось имитационное моделирование для каждого вида контроля (надзора) в отдельности. Имитационные модели позволяют учитывать как структуру проверочных процессов (существующие разные формы и типы проверок), так и продолжительность отдельных этапов (принятие решений и непосредственное проведение проверок).

Для количественных оценок использовались данные ФГИС «Единый реестр проверок» (далее – ЕРП) о проверочных мероприятиях, проводимых Рособrnадзором в отношении организаций высшего образования в 2015-2019 гг. На основе имеющихся данных были получены распределения проверок на плановые и внеплановые, и – на выездные и документарные, а также эмпирические оценки вероятностей обнаружения нарушений (первичного и повторных), выявления судом состава административного нарушения и принятия судом решения о лишении организации лицензии на ведение образовательной деятельности. Продолжительность отдельных этапов процесса проведения контрольных мероприятий, таких как, например, издание распоряжений Рособrnнадзора и выдача предписаний по устранению нарушений, была установлена на уровне срока, максимально допустимого законом. Сроки устранения нарушений устанавливаются контрольно-надзорным органом для каждого случая отдельно, и сроки рассмотрения дел судом зависят от сложности конкретного случая. Поэтому в моделях данные показатели были определены как равномерно распределенная случайная величина

на заданном отрезке¹² на основании качественного анализа имеющихся данных. Предполагалось также, что проверки Рособнадзора и судебные процессы могут проходить параллельно для разных объектов.

Первое разветвление в модели процесса проверочных мероприятий происходит при разделении плановых и внеплановых проверок. Основная причина (по данным ЕРП) проведения внеплановых проверок – поступление заявлений и обращений от физических и юридических лиц. Переход от проверок по данному основанию к проверкам по наблюдаемым характеристикам рискованности объекта является главной целью внедрения риск-ориентированного подхода. Необходимость таких изменений подтверждается эмпирическими данными: вероятность обнаружения нарушений при проведении внеплановых проверок в настоящий момент является существенно меньшей, чем – при проведении плановых проверок (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Вероятность обнаружения нарушений в зависимости от типа проверки, %

	Лицензионный контроль	Контроль качества	Надзор
Плановая	95.31%	93.14%	95.10%
Внеплановая	30.61%	47.46%	64.47%

Источник: составлено авторами на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок».

Таким образом, каждая из моделей состоит из двух частей: действующая структура проверок и предлагаемая структура при выборе риск-ориентированного подхода. Агенты – вузы-объекты контроля – проходят данные части по отдельности, и разница в результатах свидетельствует о наличии и величине эффекта от перехода на новый тип проверок. За численность агентов в моделях взят годовой максимум количества вузов, которые проходили проверку по отдельному виду контроля в период 2015-2019 гг. (по данным ЕРП). Важно отметить, что отдельная проверка относится в статистике к тому году, в котором она была начата, несмотря на то что, учитывая высокую продолжительность отдельных этапов проверки, закончена она может быть и в последующих годах.

3 Сценарный анализ изменения процессов контрольно-надзорной деятельности в сфере образования

Показатели эффективности функционирования системы контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования, а также уровень нагрузки на ее субъект и объекты зависят от таких параметров как уровень риска подконтрольных объектов и качество выявления нарушений контрольно-надзорным органом. В зависимости от

¹² Его значения соответствуют наиболее характерным наблюдаемым срокам устранения нарушений.

значений данных параметров эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности могут существенно отличаться.

Следовательно, при моделировании необходимо рассматривать разные сочетания двух показателей: «Доля объектов контроля высокой степени риска» и «Вероятность выявления нарушений». Об изменении нагрузки на контрольно-надзорный орган могут свидетельствовать как продолжительность прохождения подконтрольными объектами всей цепочки проверочных мероприятий, так и распределение объектов, в частности, доля объектов, прошедших и не прошедших каждый отдельный этап.

В первую очередь был проведен анализ действующей модели системы лицензионного контроля, не предполагающей использование принципов риск-ориентированного подхода (см. рисунок 6). За рассмотренный период 2015-2019 гг. максимальное число вузов, в отношении которых в течение 1 года начинали проводиться¹³ контрольные мероприятия в рамках лицензионного контроля, составило 80 единиц. Прохождение всех этапов проверки для данного количества объектов занимает по результатам моделирования 663 дня (с учетом времени принятия решений судами, которое, в предположении модели занимает около 400 дней в среднем).

Пусть вероятность выявления нарушений не изменится сразу после введения риск-ориентированного подхода (в краткосрочном периоде) и составит прежние 0.3061 в среднем. Объекты контроля можно разделить на высоко- и низко-рискованные, их соотношение в модели является одинаковым, по 50% (как наиболее показательный вариант). В таком варианте прохождение модели всеми объектами занимает 637 дней. Учитывая, что время рассмотрения дел судами остается в среднем приблизительно таким же, продолжительность проверок и принятия решений непосредственно Рособrnаdзором составит в данном случае около 237 дней, что только на 10% меньше, чем в модели действующей сейчас системы. Это означает, что простое сокращение доли объектов, подлежащих проверке, приводит к незначительному снижению нагрузки с точки зрения продолжительности контрольных мероприятий. Такой результат может быть объяснен как недостаточностью сокращения числа проверяемых объектов, так и необходимостью учета повышения вероятности выявления нарушений при проверке группы объектов, характеризующихся высокой степенью риска.

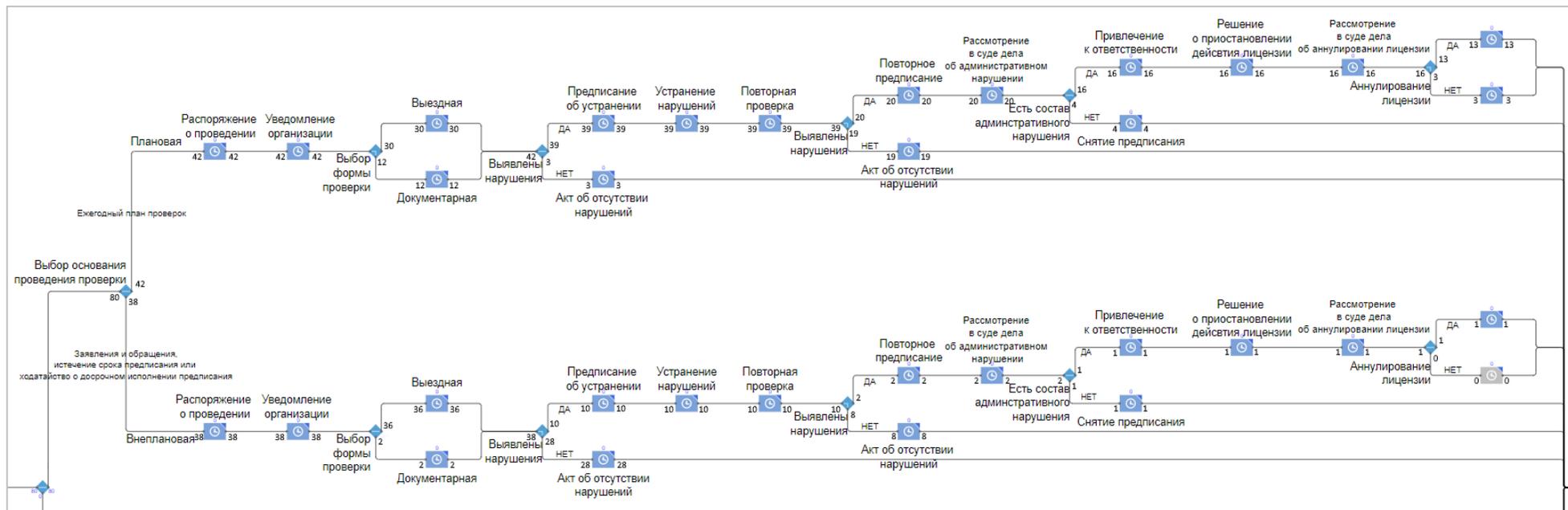
В качестве основных сценариев при моделировании риск-ориентированного подхода рассматривались сочетания доли высокорискованных объектов, подлежащих

¹³ При этом, контрольно-надзорное мероприятие не обязательно заканчивалось в течение года.

проверке, на уровне 20%, 10% и 5%, и вероятности обнаружения нарушений – 80%, 90% и 95%, соответственно (см. рисунок 7). Такие варианты учитывают и более существенное снижение числа проверяемых объектов, и значимое повышение вероятности выявления нарушений (как минимум, до уровня средней вероятности вне зависимости от типа проверки – плановой и внеплановой – в базовой версии модели).

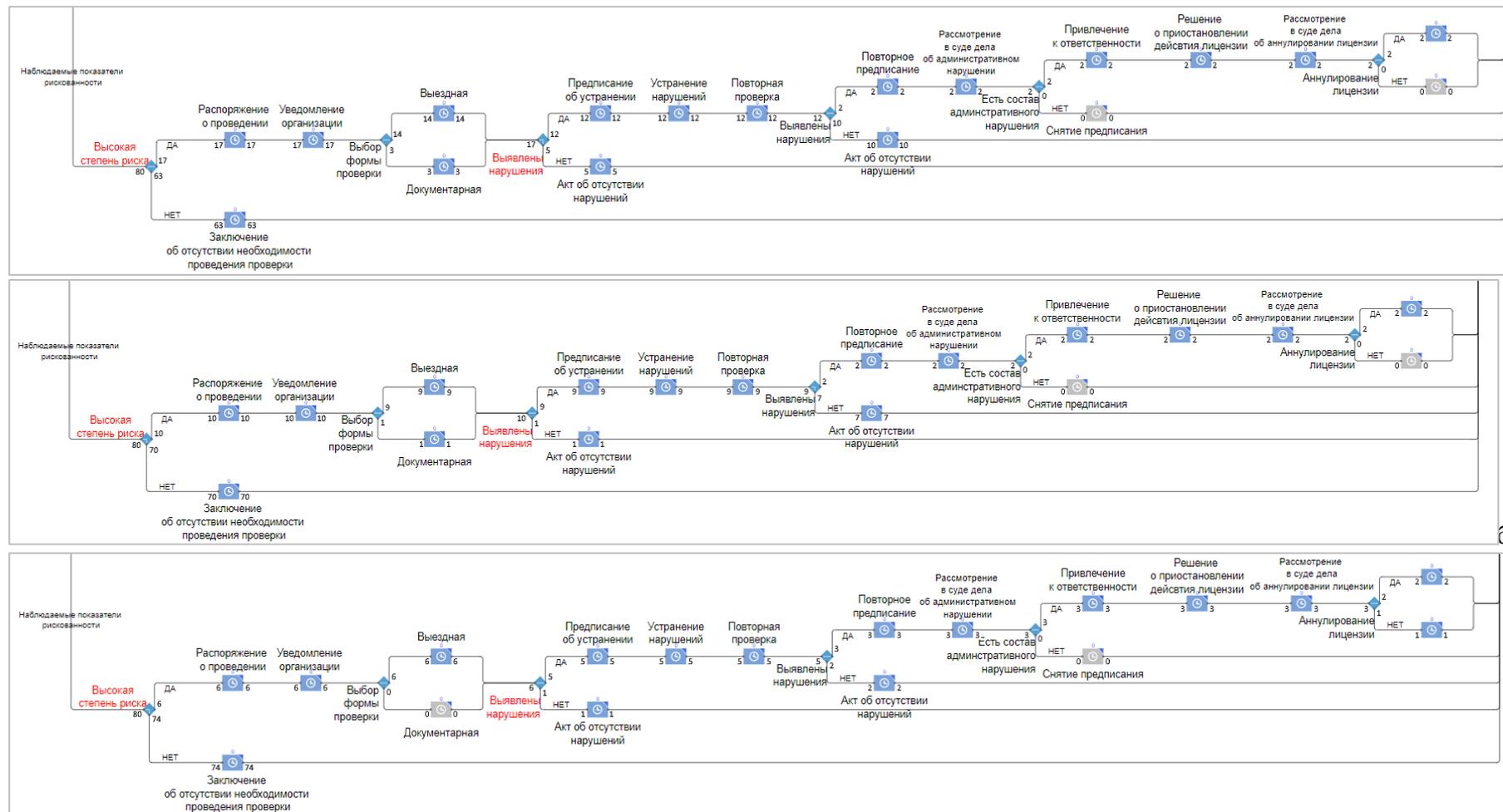
Наиболее существенное снижение нагрузки на Рособrnадзор при выборе риск-ориентированного подхода обусловлено сокращением числа объектов, подлежащих проверке в целом, и объектов, при первичной проверке которых не выявляются нарушения. Суммарная доля объектов, в отношении которых принимается решение о непроведении проверки или при первичной которых не выявляется нарушений, в рассмотренных сценариях увеличивается с уровня 39% до, как минимум – 75%. Прохождение всех этапов проверочных мероприятий в таком случае занимает приблизительно на 20% меньше времени, чем в базовой модели (без учета времени рассмотрения дел судом).

Стоит отметить, что по мере уменьшения показателя доли проверяемых объектов и соответствующего повышения показателя вероятности выявления нарушений – общая продолжительность всех проверочных мероприятий возрастает: в рассмотренных сценариях – с 610 дней до 626 и 641 дней при увеличении вероятности с 80% до 90% и 95%, соответственно. Это означает, что существует эффект увеличения нагрузки на Рособrnадзор за счет повышения продуктивности в выявлении нарушений. Однако, данный отрицательный эффект по величине не превышает положительный эффект от сокращения численности подконтрольных объектов.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 7 – Распределение объектов в структуре базовой модели лицензионного контроля

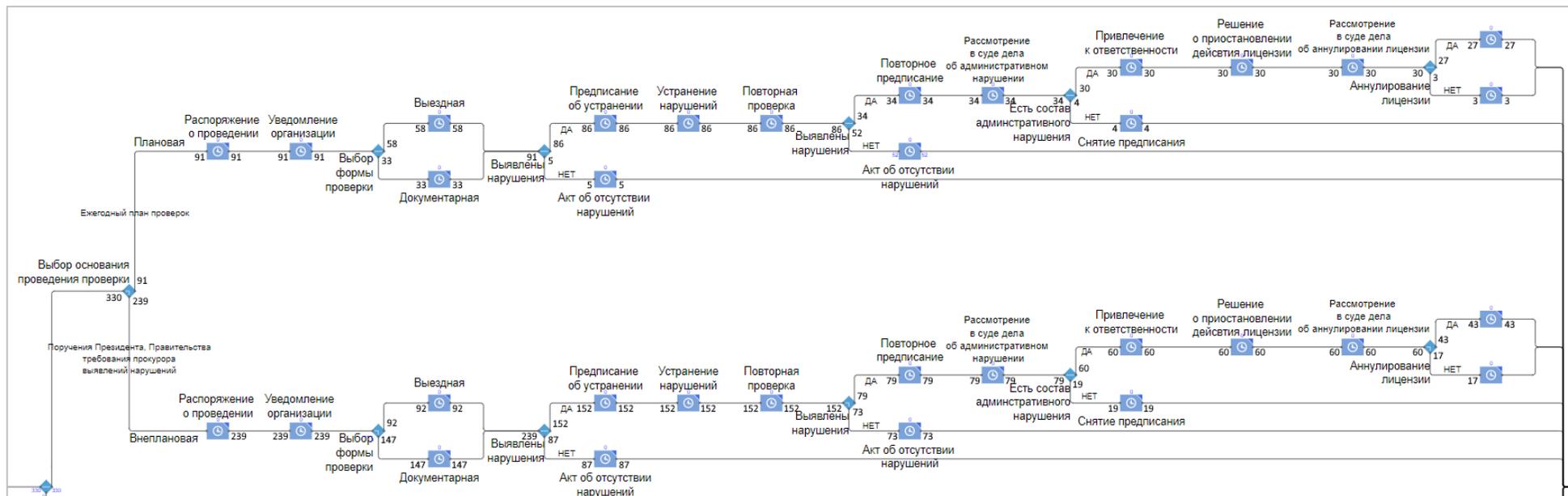


Источник: составлено авторами.

Рисунок 8 – Распределение объектов в структуре модели лицензионного контроля при выборе риск-ориентированного подхода в зависимости от доли высокорискованных объектов и вероятности выявления нарушений а) доля высокорискованных объектов 0.2, вероятность выявления нарушений, при условии, что они были 0.8; б) доля – 0.1, вероятность – 0.9; в) доля – 0.05, вероятность – 0.95

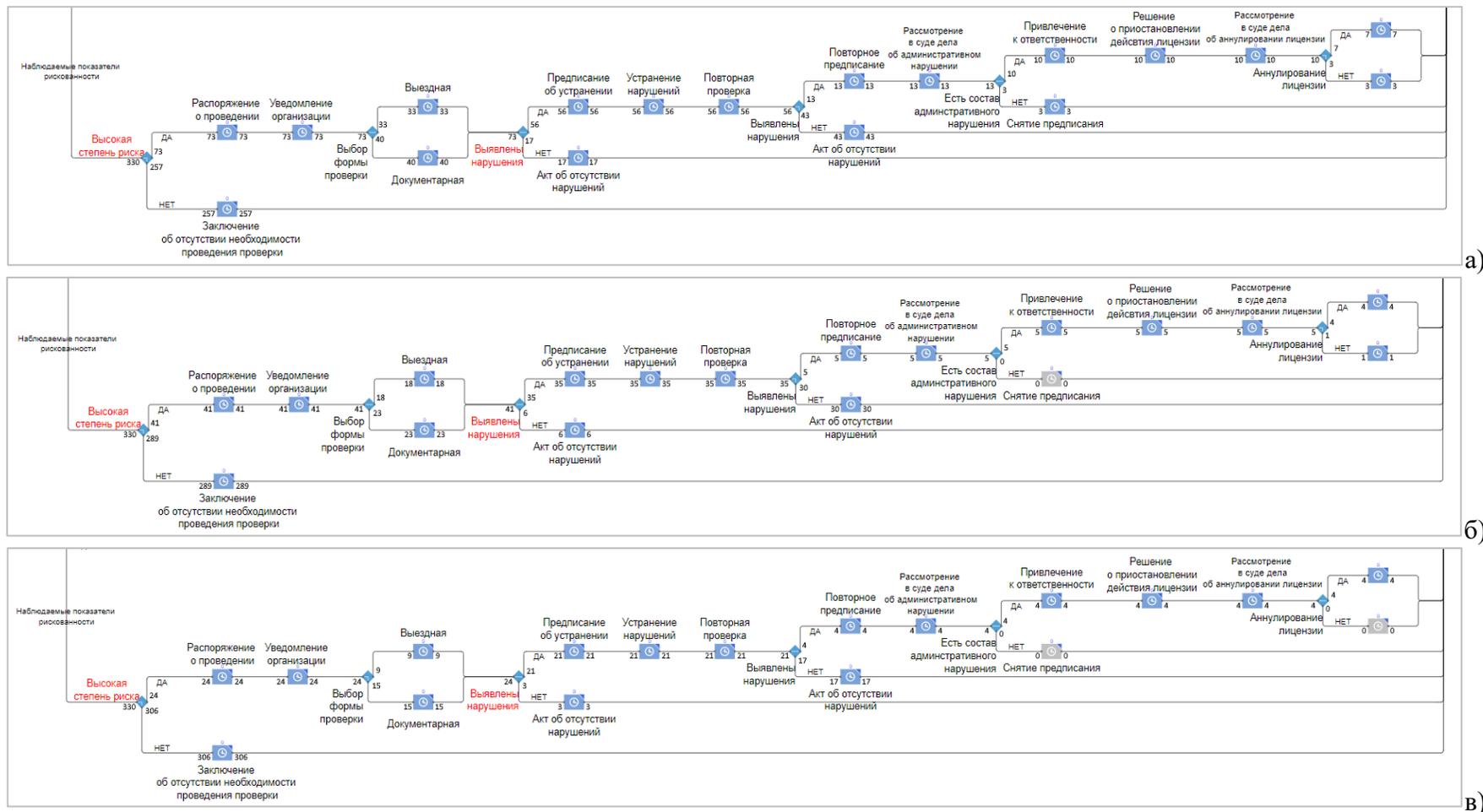
Аналогичные результаты были получены при моделировании государственного надзора в сфере высшего образования. Общая схема модели надзора полностью идентична схеме лицензионного контроля¹⁴ (см. приложение А). Однако, данный вид контроля характеризуется наибольшим количеством проверок (в общем и в годовом выражении). Соответственно, количество агентов в данной модели также больше и составляет 330 ед. Время полного прохождения объектами всех этапов базовой модели государственного надзора составило 691 день (с учетом рассмотрения дел судами) (см. рисунок 8). При моделировании перехода на риск-ориентированный подход наилучшие результаты с точки зрения сокращения продолжительности показал сценарий, при котором проверке подвергаются 10% всех подконтрольных объектов и вероятность выявления нарушения составляет 90%. В данном случае время прохода модели – 636 дней, что, без учета сроков принятия решений судами, оказывается приблизительно на 19% меньше по сравнению с базовой моделью. При моделировании реализации риск-ориентированного подхода в осуществлении государственного надзора также ни в одном из рассмотренных сценариев продолжительность прохождения всех проверочных мероприятий не превысила аналогичный показатель модели действующей системы. Это означает, что повышение вероятности обнаружения нарушений за счет выделения группы высокорискованных объектов не приводит к увеличению нагрузки на контрольно-надзорный орган. В то же время наблюдается эффект снижения нагрузки за счет уменьшения доли подконтрольных объектов, в отношении которых необходимо проводить повторную проверку и все последующие контрольные мероприятия, так как именно эти этапы являются наиболее продолжительными и создают основную нагрузку на субъект контроля. В базовой модели доля таких объектов составила 72%, а в модели риск-ориентированного подхода – только 20%, что является существенным и положительным изменением для контрольно-надзорного органа.

¹⁴ Однако, при этом различны сроки и проверяемые обязательные требования (и способы их проверки), а также частично различаются меры ответственности по итогам обнаружения повторных нарушений.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 9 – Распределение объектов в структуре базовой модели государственного надзора



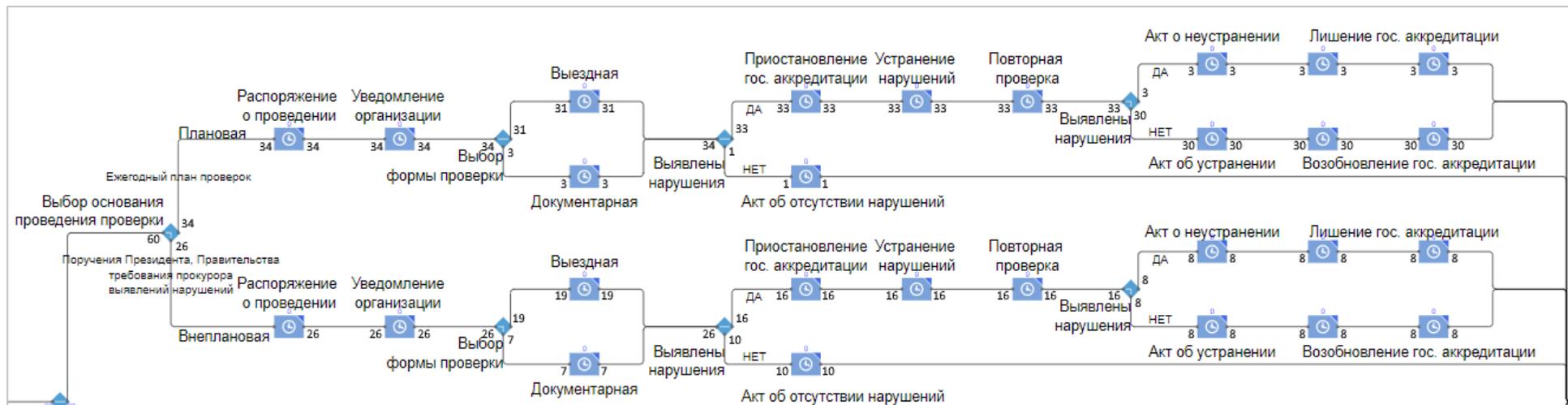
Источник: составлено авторами.

Рисунок 10 – Распределение объектов в структуре модели лицензионного контроля при выборе риск-ориентированного подхода в зависимости от доли высокорискованных объектов и вероятности выявления нарушений а) доля высокорискованных объектов 0.2, вероятность выявления нарушений, при условии, что они были 0.8; б) доля – 0.1, вероятность – 0.9; в) доля – 0.05, вероятность – 0.95

Базовая модель контроля качества имеет отличную структуру – перечень этапов проверки, сроки и назначаемые контрольно-надзорным органом меры ответственности (см приложение А). Так как после выявления нарушений в результате проведения повторной проверки Рособрназор принимает решение о прекращении действия государственной аккредитации полностью или частично, причем для этого не требуется обращение в суд. Соответственно продолжительность прохождения подконтрольными объектами всей процедуры проверки – существенно меньше и составляет 250 дней (см. рисунок 10).

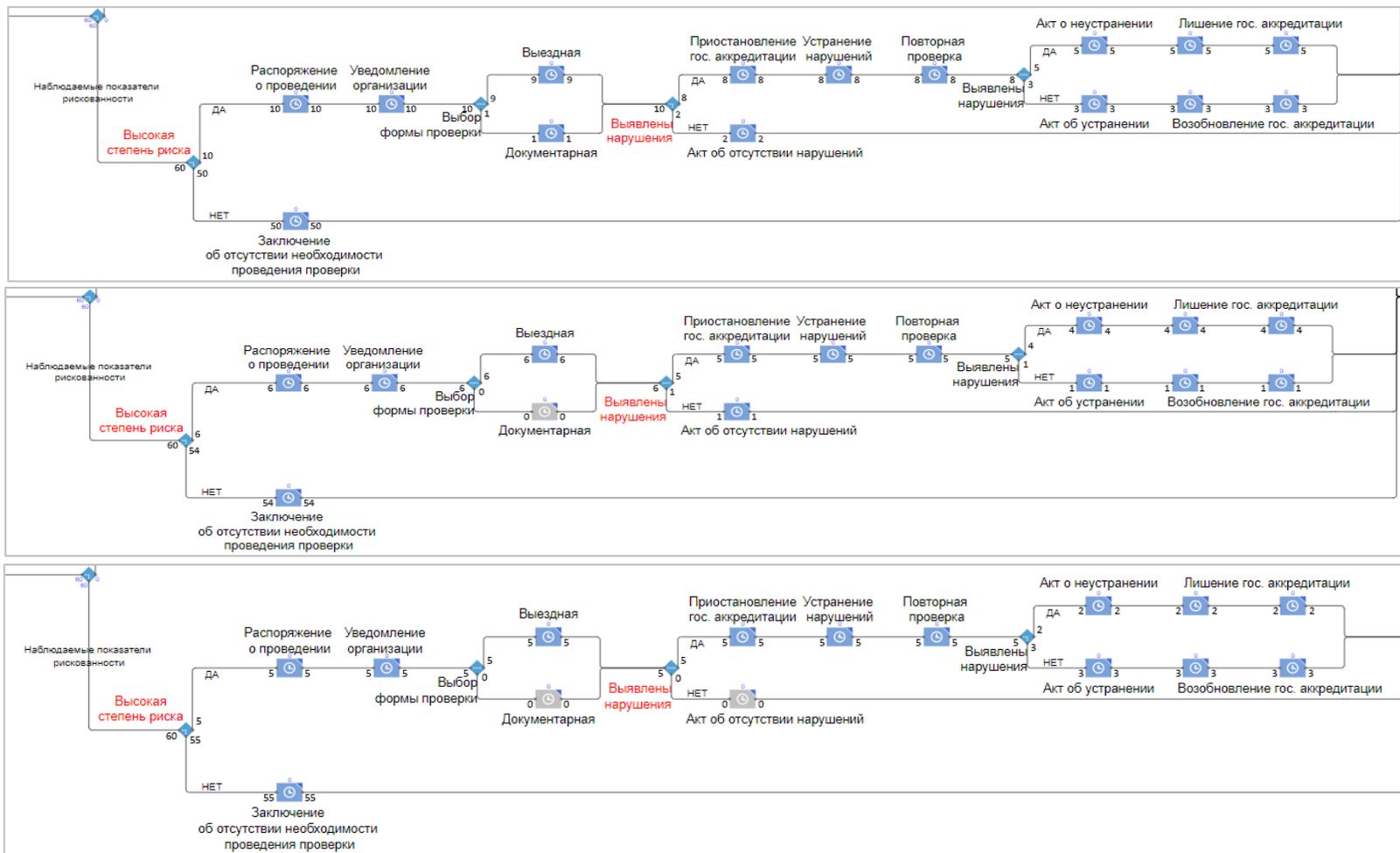
Анализ результатов моделирования риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля качества высшего образования показал, что между тремя выбранными сценариями нет существенной разницы с точки зрения продолжительности проверочных мероприятий – в каждом сценарии данный показатель составил приблизительно 236 дней. Таким образом, при переходе к риск-ориентированному подходу снижение нагрузки на контрольно-надзорный орган по данному критерию составляет около 5-6%. В то же время с точки зрения сокращения количества объектов, в отношении которых при использовании риск-ориентированного подхода будут проводиться проверки и выявляться нарушения, эффект в данной модели – наибольший. Так, в базовой модели 82% объектов подвергаются повторным проверкам (и последующим контрольным мероприятиям), а в моделях, учитывающих уровень рискованности объектов, такой показатель достигает максимум 13%¹⁵ (см. рисунок 11).

¹⁵ С учетом низко рискованных объектов, в отношении которых принимаются решения об отсутствии необходимости проведения и первичной проверки.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 11 – Распределение объектов в структуре базовой модели контроля качества



Источник: составлено авторами.

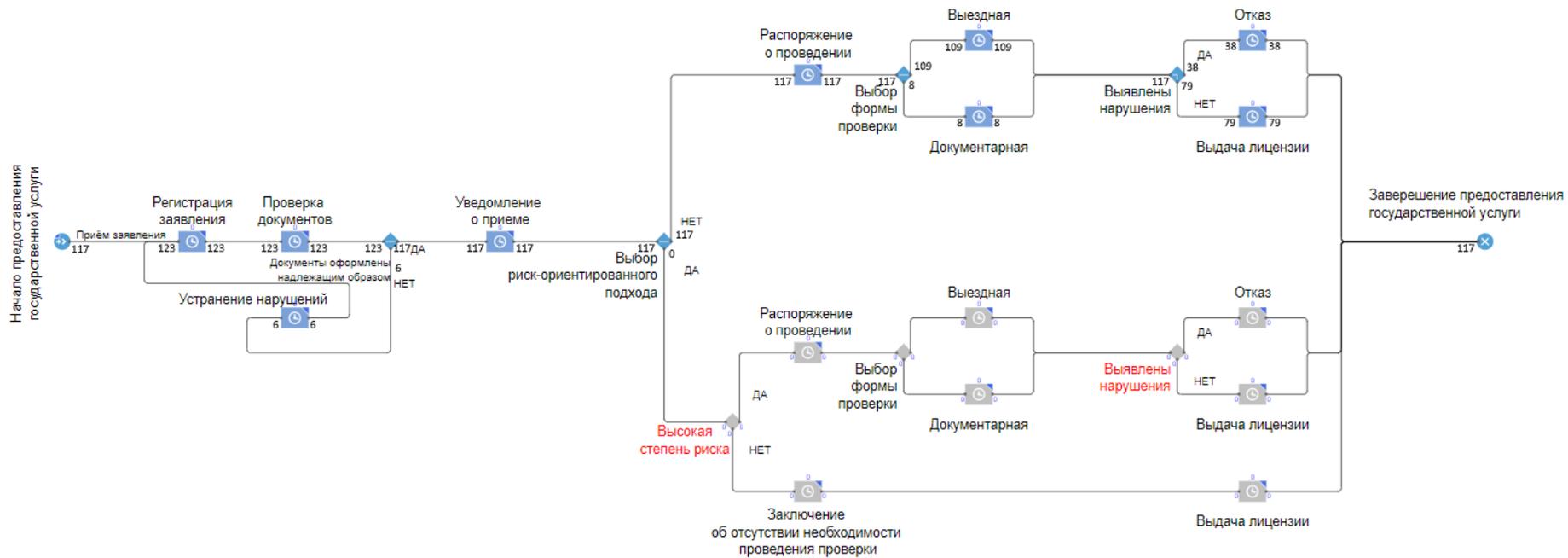
Рисунок 12 – Распределение объектов в структуре модели контроля качества при выборе риск-ориентированного подхода в зависимости от доли высокорискованных объектов и вероятности выявления нарушений а) доля высокорискованных объектов 0.2, вероятность выявления нарушений, при условии, что они были 0.8; б) доля – 0.1, вероятность – 0.9; в) доля – 0.05, вероятность – 0.95

Модель лицензирования еще более существенно отличается от рассмотренных ранее, так как в первую очередь лицензирование является оказанием государственной услуги, а не осуществлением контрольной функции. В рамках модели выявление нарушений не приводит к необходимости проведения повторных мероприятий в рамках данной проверки, а означает запуск всего цикла заново, что формально является новой проверкой (см. приложение А). Наиболее продолжительным этапом в данной модели является устранение нарушений в заполнении и оформлении документов при подаче заявления, однако этот этап является общим для обоих подходов – традиционного и риск-ориентированного. Максимальное число объектов, прошедших проверочные мероприятия по лицензированию в отдельный год, составило 117 ед., что и было использовано в качестве общего числа агентов модели. Прохождение всеми агентами полного цикла проверочных мероприятий в действующей системе занимает 213 дней (см. рисунок 12). В данной модели эффектом от введения риск-ориентированного подхода на контрольно-надзорный орган может быть только снижение нагрузки за счет уменьшения количества объектов, проведение проверок в отношении которых является необходимым (см. рисунок 13). Поэтому, при снижении доли высокорискованных объектов с 20% до 10% и 5% приводит к снижению общей продолжительности всех проверочных мероприятий с 203 дней до 170 и 159 дней.

Таким образом, проведенный анализ результатов моделирования свидетельствует о том, что переход к риск-ориентированному подходу:

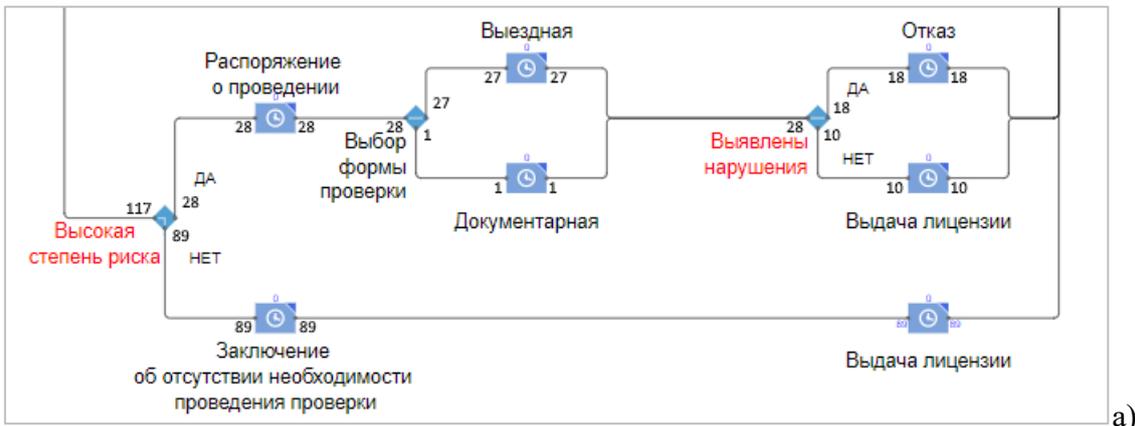
- определенно снизит нагрузку на объекты контроля, так как некоторые из них (менее рискованные) не будут проверяться. Причем, при выборе достаточно эффективного критерия разделения объектов по степени риска доля объектов, в отношении которых будет необходимым проведение полного комплекса проверочных мероприятий, может снижаться более чем в 3 раза;

- снизит нагрузку на контрольно-надзорный орган, так как исчезнет необходимость проверять некоторые объекты, но также может повысить нагрузку за счет повышения эффективности выявления нарушений, как следствие, станет необходимым проведение повторных контрольных мероприятий и всей следующей цепочки действий. Однако, при реализации рассмотренных сценариев, такой отрицательный эффект по величине не превышает положительный эффект от снижения числа проверяемых объектов.

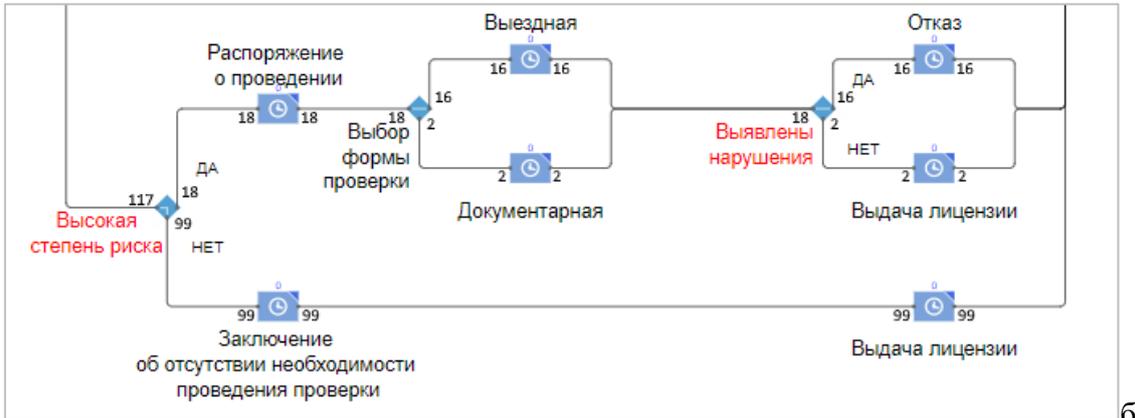


Источник: составлено авторами.

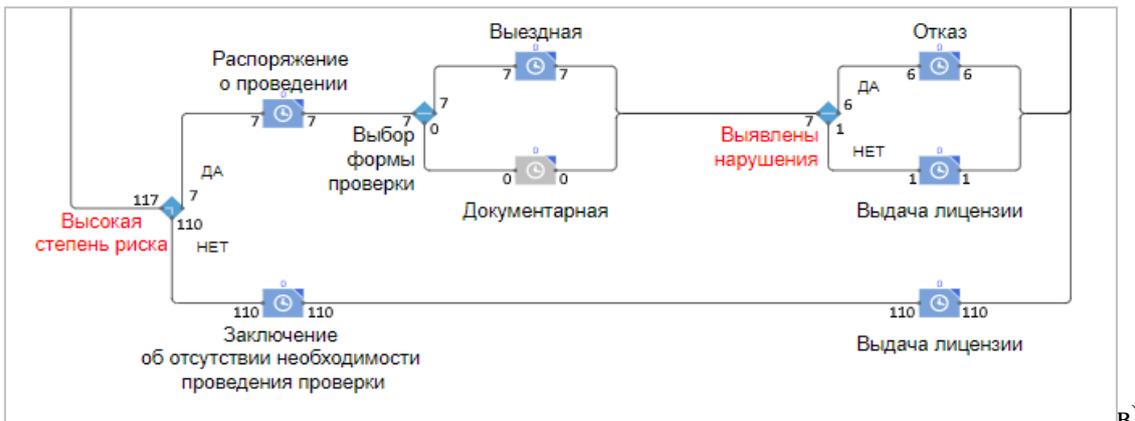
Рисунок 13 – Распределение объектов в структуре базовой модели лицензирования



а)



б)



в)

Источник: составлено авторами.

Рисунок 14 – Распределение объектов в структуре модели лицензирования при выборе риск-ориентированного подхода в зависимости от доли высокорискованных объектов и вероятности выявления нарушений а) доля высокорискованных объектов 0.2, вероятность выявления нарушений, при условии, что они были – 0.8; б) доля – 0.1, вероятность – 0.9; в) доля – 0.05, вероятность – 0.95

4 Предложения к реализации механизма регуляторной гильотины в России

Текущий способ осуществления государственной функции по контролю и надзору в сфере образования позволяет идентифицировать целый ряд проблем, связанных с объективностью используемых процедур и критериев проверки соблюдения обязательных требований, что создает дополнительную нагрузку как на образовательные организации, так и на контролирующий орган. Изменение системы регулирования высшего образования должно включать, во-первых, переход к риск-ориентированному подходу, при этом уровень риска причинения вреда охраняемым законом ценностям (прежде всего, качеству образования и его доступности, жизни и здоровью обучающихся) должен учитываться как при формировании перечня обязательных требований, так и при выборе объекта проверок, во-вторых, обеспечение прозрачности и верифицируемости исполнения обязательных требований преимущественно в отношении оценки качества образования. Указанные изменения позволят оптимизировать нагрузку как на субъект, так и на объекты контроля при неувеличении общего уровня рисков для системы высшего образования.

4.1 Изменение системы обязательных требований

Пересмотр обязательных требований должен учитывать принцип соразмерности возникающей административной нагрузки и ожидаемого значения ущерба охраняемым законом ценностям в результате неисполнения соответствующих обязательных требований. Для снижения административной нагрузки целесообразным является исключение обязательных требований, исполнение которых не приводит к сокращению вероятности или размера ущерба при реализации неблагоприятных событий (с учетом расходов на их исполнение и администрирование), контроль и надзор за соблюдением оставшихся обязательных требований целесообразно проводить соразмерно тяжести последствий от реализации связанных неблагоприятных событий. Реализация риск-ориентированного подхода при проверке обязательных требований также должна подразумевать, что для каждого из них должна быть сформулирована презумпция, проверка которой осуществляется при реализации государственной функции по контролю и надзору в сфере высшего образования.

Проведенный анализ перечня и содержания обязательных требований показывает необходимость изменения и уточнения отдельных обязательных требований:

– исключены требования вне компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;

- рассмотрена возможность определения и включения требований по площади образовательных организаций на приведенный контингент студентов;
- уточнены требования к квалификации профессорско-преподавательского состава (включая требования к образованию), в частности разработан прозрачный механизм определения соответствия преподавателя читаемой им дисциплине на федеральном уровне;
- изменены требования к образовательным программам: требования ФГОС по специальностям и направлениям подготовки должны быть изменены, основными требованиями должны стать требования к содержанию дисциплин, включенных в предметное ядро направления или специальности, продолжительность блоков образовательных программ и прочие; требования относительно компетенций выпускников направлений и специальностей не должны носить обязательный характер;
- уточнены требования к оформлению документов об образовании;
- сформулирован исчерпывающий перечень требований к локальным нормативным актам образовательной организации высшего образования, в частности, должен быть сформулирован исчерпывающий перечень локальных нормативных актов и требования к его размещению на сайте образовательной организации высшего образования;
- уточнены требования к предоставлению услуг сторонних организаций на территории образовательного учреждения высшего образования;
- доопределены требования к единой форме предоставления информации и обеспечения ее достоверности;
- закреплена необходимость, но не способ обеспечения специальных условий для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

4.2 Объединение процедур лицензирования и аккредитации

Процедуры лицензирования и аккредитации должны предполагать одновременное одноразовое получение организацией лицензии на право осуществления образовательной деятельности и свидетельства об аккредитации вуза в целом (в случае, если вуз претендует на него). При этом должна осуществляться проверка как требований к условиям обучения (лицензионные требования), так и требований к качеству реализуемых образовательных программ (требования аккредитации). Аккредитация вуза должна подразумевать оценку аккредитационных требований по всем осуществляемым вузом программам.

Последующие регулярные проверки в рамках лицензионного контроля, федерального государственного контроля качества и государственного надзора в образовании должны быть

заменены мониторингом системы индикаторов риска. Проверка вуза, выездная, документарная и/или удаленная, в зависимости от ее целей, может осуществляться в нескольких случаях:

1) необходимости внесения изменений в лицензию или свидетельство об аккредитации вуза вследствие существенных преобразований в деятельности вуза (например, лицензирование новых направлений подготовки или специальностей, лицензирование нового адреса, по которому будет осуществляться образовательная деятельность, и т.п.);

2) попадание индикаторов риска вуза в критическую область, свидетельствующее о высокой вероятности нарушений в нем;

3) проверка по запросу самого вуза при расширении сферы обучения (например, в процессе объединения вузов).

Результатом прохождения процедуры, предоставляющей право на осуществление образовательной деятельности и гарантирующей предоставление вузом качественных образовательных услуг (с учетом возможности аккредитации по части программ), могут быть:

1. удовлетворение требований лицензирования и требований аккредитации для вуза (для всех планируемых к реализации в вузе образовательных программ). Это означает получение вузом права на осуществление образовательной деятельности, качество которой гарантируется государством;

2. удовлетворение требований лицензирования и требований частичной аккредитации для вуза (для части планируемых к реализации в вузе образовательных программ). В этом случае качество образовательной деятельности гарантируется государством только для отдельных образовательных программ;

3. удовлетворение только лицензионных требований. Качество образовательной деятельности в этом случае не гарантируется государством;

4. отказ в предоставлении вузу права на осуществление образовательной деятельности. При этом вузу предоставляется право на повторное прохождение данной процедуры.

4.3 Переход к новым принципам проведения проверочных мероприятий

Риск-ориентированный подход к выходу на проверку образовательной организации должен включать построение системы управления рисками, позволяющих в автоматизированном режиме проводить оценку вероятности нарушений вузом обязательных требований и принимать решения о необходимости внеплановой проверки. При этом плановые проверки и внеплановые проверки по заявлениям физических, юридических лиц, СМИ и

органов государственной власти могут быть упразднены без увеличения рисков системы высшего образования.

Изменению подхода к контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования должно предшествовать построение новой государственной информационной системы, осуществляющей интеграцию массивов больших данных о вузах из различных источников, включая межведомственные реестры информации о выданных документах, базы данных вузов и иные источники. Система индикаторов риска должна быть сформирована на основе анализа массивов больших данных о деятельности вузов и информации о нарушениях обязательных требований с целью оценки вероятности нарушения конкретным вузом обязательных требований. Так как некоторые обязательные требования содержат конкретные количественные или качественные показатели деятельности образовательных организаций высшего образования, анализ деятельности вузов осуществляется:

1 путем определения критических областей и мониторинга динамики отдельных количественных и качественных показателей, связанных с исполнением обязательных требований (закрепленных в них напрямую, либо опосредованно связанных с их исполнением), при условии, что эти показатели могут иметь временное или процентное отклонение от зафиксированных в текущем законодательстве предельных максимальных или минимальных значений. Принципиальным для этого подхода является контроль исполнения обязательных требований либо напрямую, либо с использованием количественного или качественного показателя косвенно свидетельствующего о вероятности исполнения (неисполнения) соответствующего обязательного требования.

2 путем анализа наблюдаемых показателей деятельности вузов, напрямую не связанных с исполнением обязательных требований – например, показателей публикационной активности научно-педагогических работников вузов, заработной платы профессорско-преподавательского состава, среднего балла ЕГЭ студентов при поступлении и других;

3 путем определения критической области и мониторинга динамики некоторого интегрального показателя (например, показателя, характеризующего вероятности рисков по видам контроля и надзора в сфере высшего образования), определяемого на основе указанных выше показателей.

Выход индикаторов риска в критическую область для определенного вуза, соответствующую высокой вероятности нарушения данным вузом обязательных требований, не должен быть основанием для заключения контрольно-надзорного органа о наличии в нем

нарушений, а должен приводить к началу проверочных мероприятий соответствующей образовательной организации (выездной, документарной или удаленной проверке).

Анализ частоты нарушений обязательных требований может использоваться не только с целью корректировки их перечня и содержания, что является одной из составляющих реформы «регуляторной гильотины», но и для внедрения риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Для того чтобы возможно было определить нарушения каких именно обязательных требований более вероятны, а также какие образовательные организации более склонны к совершению нарушений, необходимо учитывать индивидуальные характеристики вузов. К числу таких характеристик могут быть отнесены, к примеру, показатели «размера» вуза (численность студентов, объем доходов), а также различные признаки уровня вуза и качества предоставляемых им образовательных услуг (количество публикаций, сотрудничество с иностранными образовательными организациями и прочее). Анализ распределения числа нарушений вузов в зависимости от различных их характеристик может являться основой для выявления так называемых индикаторов риска – параметров, коррелированных с вероятностью нарушений по отдельным обязательным требованиям или видам контроля. Соответствующие данные были получены из ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. Значения показателей, выбранных из Мониторинга, были отсортированы по возрастанию и сгруппированы так, чтобы количество наблюдений в различных группах было равно или сопоставимо¹⁶.

На рисунке 14 представлено распределение среднего числа нарушений, совершенных вузами, в зависимости от числа студентов, обучающихся в них по очной форме обучения.

¹⁶ В противном случае анализ зависимостей будет затруднен смещением средних значений из-за существенного разброса исходных значений показателей и количества соответствующих им наблюдений. Одному наблюдению соответствует отдельная проверка, которая проводилась в отношении определенного вуза (то есть количество наблюдений – то же, что и количество вузов, отнесенных в данную категорию).



Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 15 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от числа обучающихся (чел.) по очной форме обучения в вузе-объекте контроля

Данные свидетельствуют о том, что вузы, которые вовсе не осуществляют подготовку студентов очной формы обучения в среднем совершают больше нарушений. Из рисунка видно, что по мере роста числа студентов очной формы обучения, количество выявляемых нарушений снижается. Это объясняется тем, что во-первых, очная форма по сравнению с очно-заочной и заочной формами обучения гарантирует более высокое качество образовательной деятельности, а во-вторых, увеличение размеров вуза (общей численности студентов и, как следствие, численности студентов, обучаемых очно) может свидетельствовать о его востребованности и положительной оценке качества со стороны обучающихся и работодателей. Аналогичную динамику демонстрирует распределение среднего числа нарушений в зависимости от общей численности обучающихся по всем формам обучения (см. рисунок 15).

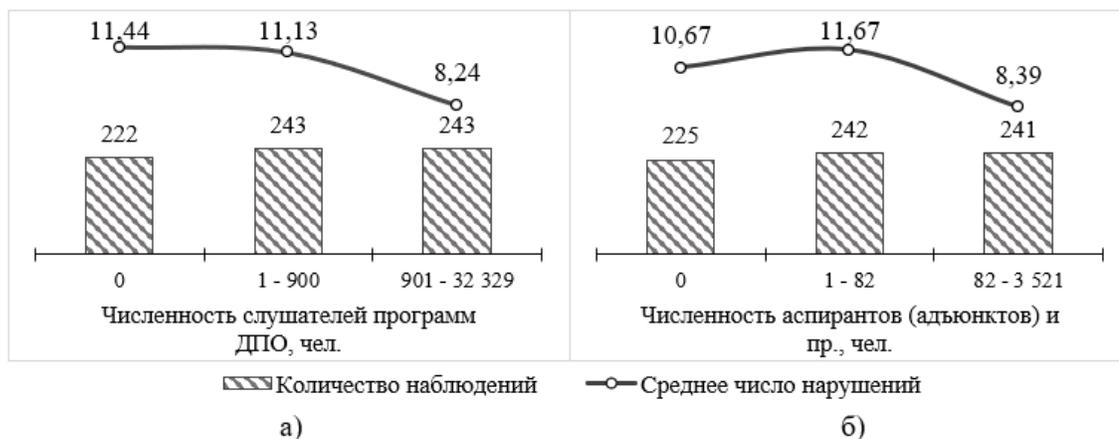


Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 16 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от общего числа обучающихся (чел.) по всем формам обучения в вузе-объекте контроля

Дальнейший анализ может учитывать не только распределение студентов по формам обучения, но и степень вовлеченности организации в системы дополнительного профессионального образования (далее – ДПО) и подготовки кадров высшей квалификации (наличие и размеры аспирантуры и докторантуры). Эти показатели характеризуют не только размер вуза, но также качество предоставляемых им образовательных услуг.

На рисунке 16 приведены распределения числа нарушений в зависимости участия вуза в системе дополнительного профессионального образования и подготовки в нем кадров высшей квалификации. Можно отметить, что вузы, находящиеся на начальных этапах вовлечения в реализацию ДПО и подготовки кадров высшей квалификации, сталкиваются с новыми требованиями реализации образовательной деятельности, характерными для этих видов образования, что может приводить к росту числа фиксируемых нарушений.

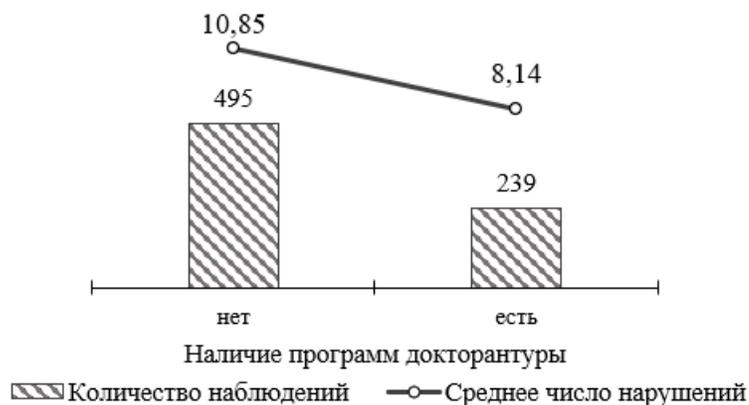


Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 17 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от общей численности (чел.) а) слушателей программ дополнительного профессионального образования; б) аспирантов (адъюнктов), интернов, ординаторов, ассистентов-стажеров

На рисунке 17 показано распределение среднего числа нарушений, совершаемых вузами, в зависимости от наличия в них программ подготовки докторантов. Наличие в вузе докторантуры свидетельствует о реализации в нем научных исследований, направленных на получение результатов или решение крупных научных проблем, имеющих важное социально-

культурное или хозяйственное значение. Как следствие, в вузах достаточно высокого уровня, имеющих все необходимые условия для осуществления подготовки докторантов, совершается значительно меньше нарушений обязательных требований, чем в вузах, таких программ не имеющих.



Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 18 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от наличия программ подготовки докторантов

Значительное число вузов осуществляют не только образовательную, но и научную деятельность. Проведение в вузе научных исследований, направленной на решение актуальных задач и получению востребованных результатов, может свидетельствовать о более высоком качестве образовательной деятельности. Например, научные сотрудники могут осуществлять преподавательскую деятельность по тематике проводимых ими исследований, что будет способствовать росту качества образовательной деятельности. Одним из наиболее важных показателей, характеризующих актуальность получаемых научных результатов, является количество научных публикаций (рассчитанное с учетом численности научно-педагогических работников). Также важным критерием является наличие научных статей, подготовленных совместно с различными зарубежными партнерами образовательной организации. Распределение числа совершаемых вузами нарушений в зависимости от таких его характеристик показано на рисунке 19.



Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 19 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от а) общего количества публикаций вуза-объекта контроля в расчете на 100 НПП (ед.); б) наличия статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями

Представленные данные позволяют сделать вывод о наличии взаимосвязи¹⁷ показателей: вузы с меньшим числом нарушений обязательных требований характеризуются наличием

¹⁷ Однако, нельзя определить направление связи: меньшее количество нарушений характерно для вузов достаточно высокого уровня, что само по себе означает способность проводить качественные исследования и иметь больше публикаций; либо большее количество публикаций в общем, а также наличие среди них зарубежных обуславливается привлечением иностранных партнеров и соавторов, а соответствующее финансирование может

научных публикаций, подготовленных совместно с зарубежными организациями, а также бóльшим совокупным количеством публикаций.

Одним из основных требований лицензирования и аккредитации образовательной деятельности является наличие учебных помещений. В настоящее время в законодательстве требования по удельной площади знаний на одного студента отсутствуют, однако, данный показатель может использоваться в качестве индикатора риска. В частности, слишком низкое значение этого показателя может свидетельствовать о недостаточности условий осуществления образовательной деятельности. На рисунке 20 показано распределение среднего числа нарушений в зависимости от значений указанного показателя.



Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 20 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от площади зданий (помещений) на одного студента (очной формы обучения) (м² / чел.)

Приведенные данные подтверждают: в среднем больше нарушений совершают те вузы, которые характеризуются низкими значениями показателя площади зданий, приходящейся на одного студента.

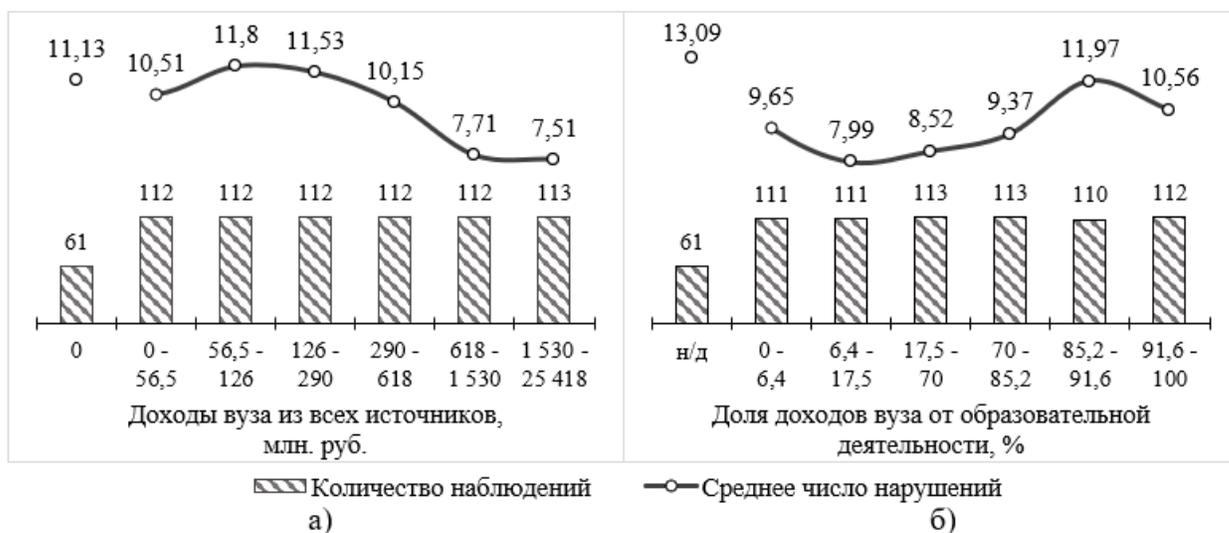
К важнейшим индивидуальным характеристикам вуза, безусловно, относятся показатели его финансовой деятельности. Вузы могут одновременно осуществлять образовательную деятельность, качество которой является одной из охраняемых законом ценностей, и научную деятельность, целью которой является получение нового знания и решение актуальных научных

быть получено только достаточно «хорошими» вузами (в том числе – совершающими сравнительно немного нарушений).

задач. В настоящее время существует множество университетов, в которых научно-исследовательская деятельность является не менее важной, чем деятельность образовательная; среди них, в свою очередь, есть вузы, чья научная деятельность финансируется полностью или в большей степени из бюджета, а есть те, в доходах которых – напротив, преобладают частные поступления. Можно предположить, что с точки зрения доходов образовательных организаций высшего образования, наименьшее число нарушений будет характерно для организаций:

- с высокой долей бюджетного финансирования образовательной деятельности, что свидетельствует о высокой оценке качества образовательной деятельности государством;

- с высокой долей внебюджетного финансирования научной деятельности, что свидетельствует о востребованности получаемых научными подразделениями результатов. На рисунке 21 представлено распределение числа нарушений в зависимости от общих доходов образовательной организации из всех источников и от доли в них доходов, полученных от осуществления образовательной деятельности.

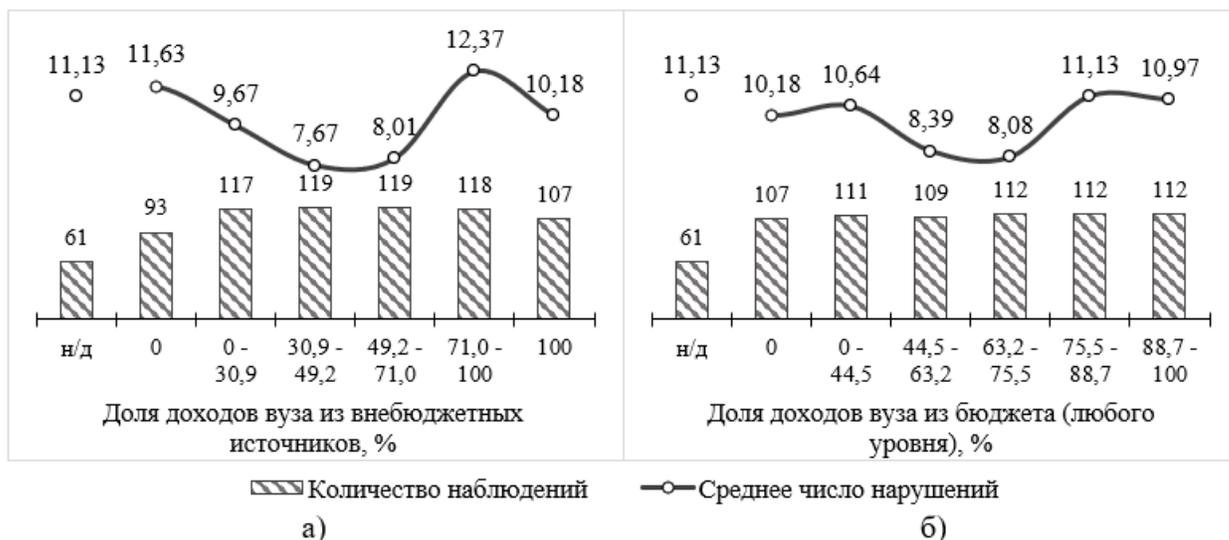


Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 21 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от а) доходов вуза из всех источников (млн. руб.); б) доли доходов вуза от образовательной деятельности в общих доходах вуза (%)

При анализе финансовых показателей образовательных организаций высшего образования необходимо учитывать возможность существования и сочетания разного вида их финансирования: местный бюджет, бюджет субъекта РФ или федеральный, а также внебюджетные поступления. В зависимости от долей доходов из разного вида источников в

общих доходах вуза число нарушений этим вузом обязательных требований может также существенно отличаться (см. рисунок 22).



Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 22 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от доли в общих доходах вуза (%) а) дохода из внебюджетных источников; б) дохода из бюджета (субъекта РФ, местного или федерального)

Таким образом, при использовании рассматриваемых показателей для оценки степени склонности вуза к нарушениям обязательных требований необходимо учитывать возможность различных сочетаний финансирования, которые могли бы свидетельствовать о добросовестности вуза. Полученные результаты свидетельствуют в пользу выдвинутой выше гипотезы: наименьшее число нарушений характерно для вузов, осуществляющих образовательную и научную деятельность, привлекающих бюджетное и внебюджетное финансирование в равных долях.

При анализе таких показателей как доходы вуза, разброс абсолютных значений которых достаточно большой, более наглядным может быть использование удельных величин. На рисунке 23 показано распределение числа нарушений в зависимости от величины доходов вуза на одного студента.



Примечание: составлено на основе данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования.

Рисунок 23 – Количество выявляемых нарушений (шт.), в зависимости от доходов вуза из всех источников на одного студента (тыс. руб. / чел.)

Общая зависимость сохраняется: по мере увеличения дохода на 1 студента сокращается число регистрируемых нарушений (см. рисунок 21 а)). Однако, по достижении достаточно высоких значений рассматриваемого показателя разница значений среднего числа нарушений уменьшается. Из представленного рисунка можно предположить, что существует некоторое «пороговое значение» показателя дохода на одного студента, при достижении которого вуз может считаться сравнительно менее рискованным (склонным к нарушениям).

Таким образом, внедрение риск-ориентированного подхода может быть реализовано посредством разработки профилей риска для вузов-объектов контроля, для чего, в свою очередь, могут быть использованы различные показатели индивидуальных характеристик вузов (как те, что были приведены в настоящем разделе, так и другие им подобные). Приведенные результаты статистического анализа позволяют сделать вывод о том, что среди таких характеристик существуют как прямые – такие как показатели размера вуза, его опыта и качества предоставляемых им образовательных услуг, так и косвенные (которые могут являться сигналами о добросовестности вуза или напротив, о возможном большом количестве нарушений) – такие, как доли в общих доходах различных источников финансирования и различных видов деятельности, а также показатели достаточности имеющихся в вузе условий для осуществления образовательной деятельности (доходы и площади помещений в расчете на одного студента вуза). Использование совокупности таких показателей должно позволить оценить уровень рискованности отдельного вуза (склонности к нарушениям) и применять его в

качестве основного критерия при принятии решений о необходимости проведении проверочных мероприятий в отношении данного субъекта.

Проведенный анализ показал, что дисциплина вуза может зависеть (в большей или меньшей степени) от большого числа различных характеристик вуза, таких как численность обучающихся, степень вовлеченности вуза в систему непрерывного образования и подготовку кадров высшей квалификации, наличия научной деятельности в вузе, распределения доходов вуза между образовательной и необразовательной деятельностью, а также долей государственного финансирования в них. Их учет при оценке вероятности совершения нарушений позволит контрольно-надзорным органам осуществлять более качественный отбор объектов, подлежащих контролю, а, следовательно, может снизить нагрузку на всю систему контрольно-надзорной деятельности. В частности, наибольшее внимание при проверках стоит уделять небольшим вузам с низким качеством приема, а также вузам, открывающим новые направления подготовки и специальности, в том числе не связанные с его исходной специализацией. Также сигналом о необходимости более тщательного контроля могут служить отсутствие в вузе научной деятельности (или небольшое количество ее результатов – статей, публикаций) и низкие значения показателей достаточности условий осуществления образовательной и научной деятельности.

4.4 Новый подход к оценке качества образования

Изменение подхода к оценке качества образования и внедрение прямых измерений должно предполагать

1 выделение во ФГОС предметного ядра, определяющего минимальный набор фундаментальных дисциплин, необходимых для выпускников соответствующих направлений и специальностей, и контентных требований по ним, позволяющих проводить оценку содержания и знаний выпускников соответствующих образовательных программ, в том числе с использованием цифровых технологий;

2 необходимость разработки банка контрольно-измерительных материалов с целью обеспечения возможности проведения проверочных работ для студентов при осуществлении государственного контроля качества образовательной деятельности, инициированного в результате выхода индикаторов риска в критическую область;

3 использование экспертной оценки в процессе аккредитации образовательного учреждения высшего образования на принципах 1) сопоставимого уровня квалификации субъекта и объекта оценки, 2) наличия значимой репутации у субъекта оценки в предметной

области, в которой он является экспертом, 3) отсутствия анонимности при проведении оценки . Реализация данного подхода возможна при формировании адекватной системы стимулов (в том числе, экономических) при выборе экспертов контрольно-надзорным органом, так и при оценке их деятельности.

Предложенные изменения будут способствовать оптимизации нагрузки на контрольно-надзорный орган в лице Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и на подконтрольные объекты – вузы. В зависимости от способа реализации предлагаемых изменений можно ожидать следующие результаты:

- изменение числа обязательных требований в отношении обеспечения качества образовательной деятельности, связанное с пересмотром содержания ФГОС и уточнением отдельных требований в области лицензионного контроля и государственного контроля качества образования;
- сокращение числа проверок, связанное с отказом от плановых проверок и переходу к мониторингу наблюдаемых индикаторов риска (с учетом опыта перехода к риск-ориентированному регулированию, можно ожидать сокращения числа проверок на 20-30%);
- сокращение числа предписаний, связанных с удовлетворением формальных требований ФГОС относительно овладения выпускников образовательных программ необходимым перечнем компетенций, при фактическом повышении качества образовательной деятельности за счет пересмотра подхода к государственной оценке качества образования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности на текущем этапе и перспективам реформирования данной сферы. В частности, План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» подразумевал разработку двух проектов федеральных законов – Законопроект «Об обязательных требованиях» и Законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», которые определяют понятие обязательного требования, подходы к формированию перечней обязательных требований по сферам контроля и надзора, частоту и принципы их пересмотра, а также подходы к осуществлению проверочных мероприятий в отношении соблюдения обязательных требований – подходы к выбору объектов контроля для проверки, доступные контрольно-надзорные мероприятия, частоту проведения этих мероприятий, а также способы стимулирования добросовестности подконтрольных объектов. Вместе с этим реформирование контрольно-надзорной деятельности включает внедрение риск-ориентированного подхода, переход к которому должен способствовать сокращению избыточной нагрузки как на субъекты, так и на объекты контроля.

В рамках своей деятельности контрольно-надзорные органы должны принимать решения – о необходимости проверки объекта контроля (и виде используемого проверочного мероприятия в зависимости от характера предполагаемых нарушений). Данное решение должно быть основано на использовании количественной модели для прогнозирования вероятности нарушений обязательных требований (системы управления рисками). В качестве переменных для построения прогноза должны использоваться наблюдаемые характеристики объектов контроля (индикаторы риска);

– о соблюдении или несоблюдении объектами контроля установленных для них обязательных требований. При этом данное решение может быть либо получено напрямую исходя из наблюдаемых характеристик объекта контроля, необходимые значения которых установлены в содержании обязательного требования, либо косвенно исходя из наличия причинно-следственной связи между некоторыми наблюдаемыми характеристиками и содержанием обязательного требования. В случае непрямой проверки получаемый контрольно-надзорным органом результат будет иметь вероятностный характер, что нужно учитывать при принятии решения о необходимом уровне ответственности за нарушение соответствующего обязательного требования;

– о применении мер ответственности по итогам проведения проверочных мероприятий. Так как система контрольно-надзорной деятельности должна создавать эффективные стимулы по соблюдению установленных государством обязательных требований. Практика показывает, что установление излишне высокого уровня ответственности может приводить к росту тяжести правонарушений, а установление недостаточной ответственности не будет создавать достаточные стимулы по соблюдению установленных обязательных требований. Оптимальный уровень ответственности должен определяться исходя из анализа выгод и издержек объектов контроля с учетом специфики их предпочтений.

В настоящей работе предполагалось, что использование в контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированного подхода, не только связанного с категорированием объектов контроля по уровню риска, но и предполагающего фактическую оценку вероятности нарушений с использованием систем управления рисками, будет способствовать снижению нагрузки как на объекты, так и на субъект контроля. Практический анализ перехода к риск-ориентированному регулированию сферы высшего образования с использованием данных ФГИС «Единый реестр проверок» и Мониторинга эффективности вузов показал снижение административной нагрузки для обеих сторон, принимающих участие в КНД как с точки зрения времени продолжительности одной проверки (при этом снижение времени варьируется в зависимости от вида контроля или надзора, так как схемы их проведения и сроки этапов различны), так и с точки зрения количества объектов, проходящих полный цикл проверки.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. "План мероприятий ("дорожная карта") по реализации механизма "регуляторной гильотины" (утв. Правительством РФ 29.05.2019 N 4714п-ПЗ6).
2. Проект Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. 2019. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=81764> (дата обращения: 2.май.2020).
3. Проект Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. 2020. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7> (дата обращения: 2.май.2020).
4. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 апреля 2020 г.) // СЗ РФ, 29 декабря 2008 г., № 52 (ч. 1), ст. 6249.
5. Правительство Российской Федерации. План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» // Регуляторная гильотина - Реформа контрольной и надзорной деятельности. 2020. URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/road_map.pdf (дата обращения: 5.май.2020).
6. Проект Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. 2020. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 2.май.2020).
7. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». (с изм. и доп., вступ. в силу с 25 марта 2020 г.) // СЗ РФ, 27 января 2020 г., № 4, ст. 346.
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». (с изм. и доп., вступ. в силу с 5 мая 2020 г.) // СЗ РФ, 18 октября 1999 г., № 42, ст. 5005.
9. Базовая модель определения критериев и категорий риска. (утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3)) // СПС КонсультантПлюс.

10. Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад - 2016. Москва: Издательский Дом РСПП, 2017. 141 pp.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты. Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21 марта 2020 г.) // СЗ РФ, 29 августа 2016 г., № 35, ст. 5326.
12. Р 50.1.090-2014. Рекомендации по стандартизации. Менеджмент риска. Ключевые индикаторы риска. Москва: Стандартинформ, 2015. 20 pp. (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 декабря 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс.
13. Минэкономразвития России. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований // Совершенствование государственного управления. 2018. URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/448> (дата обращения: 13.май.2020).
14. // Официальный сайт Рособнадзора: [сайт]. [2017]. URL: http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/public_services/licensing/ (дата обращения: 5.май.2020).
15. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи». (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) // СЗ РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2036.
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности». (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.03.2020) // СЗ РФ, 04.11.2013, № 44, ст. 5764.
17. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». (с изм. и доп., вступ. в силу с 28 марта 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс.
18. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2020) // Собрание Законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.
19. Приказ Рособнадзора от 29.07.2019 № 1109 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки

по предоставлению государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности». (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.10.2019) // СПС КонсультантПлюс.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 № 719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования». (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации, 26.08.2013, № 34, ст. 4448.

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок». (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.11.2019) // СЗ РФ, 11.05.2015, № 19, ст. 2825.

22. Приказ Рособрнадзора от 27.12.2019 № 1738 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки лицензионного контроля за образовательной деятельностью». // СПС КонсультантПлюс.

23. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // СЗ РФ, 07.01.2007, № 1 (ч. 1), ст. 1.

24. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2020) // СЗ РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.

25. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2020) // СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

26. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 16.09.2014 № 1227 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.12.2016) // Российская газета, 29.12.2014, № 297.

27. Письмо Рособрнадзора от 09.09.2014 № 11-200 «О направлении методических материалов о государственной аккредитации образовательной деятельности». // СПС КонсультантПлюс.

28. ФГБУ Росаккредагентство. // Официальный сайт ФГБУ Росаккредагентство: [сайт]. [2017]. URL: <http://www.nica.ru/Media/Default/Documents/Общая%20методика.pdf> (дата обращения: 26.июнь.2020).
29. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2020) // Собрание Законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.
30. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2020) // Собрание Законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.
31. Приказ Рособрнадзора от 18.03.2020 № 315 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки федерального государственного надзора в сфере образования». // СПС КонсультантПлюс.
32. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. (с изм. и доп., вступ. в силу с 12 апреля 2020 г.) // СЗ РФ, 7 января 2007 г., № 1 (ч. 1), ст. 1.
33. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». (с изм. и доп., вступ. в силу с 28 марта 2020 г.) // СПС КонсультантПлюс.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ОБЩИЙ ВИД ИМИТАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ ПО ВИДАМ КОНТРОЛЯ

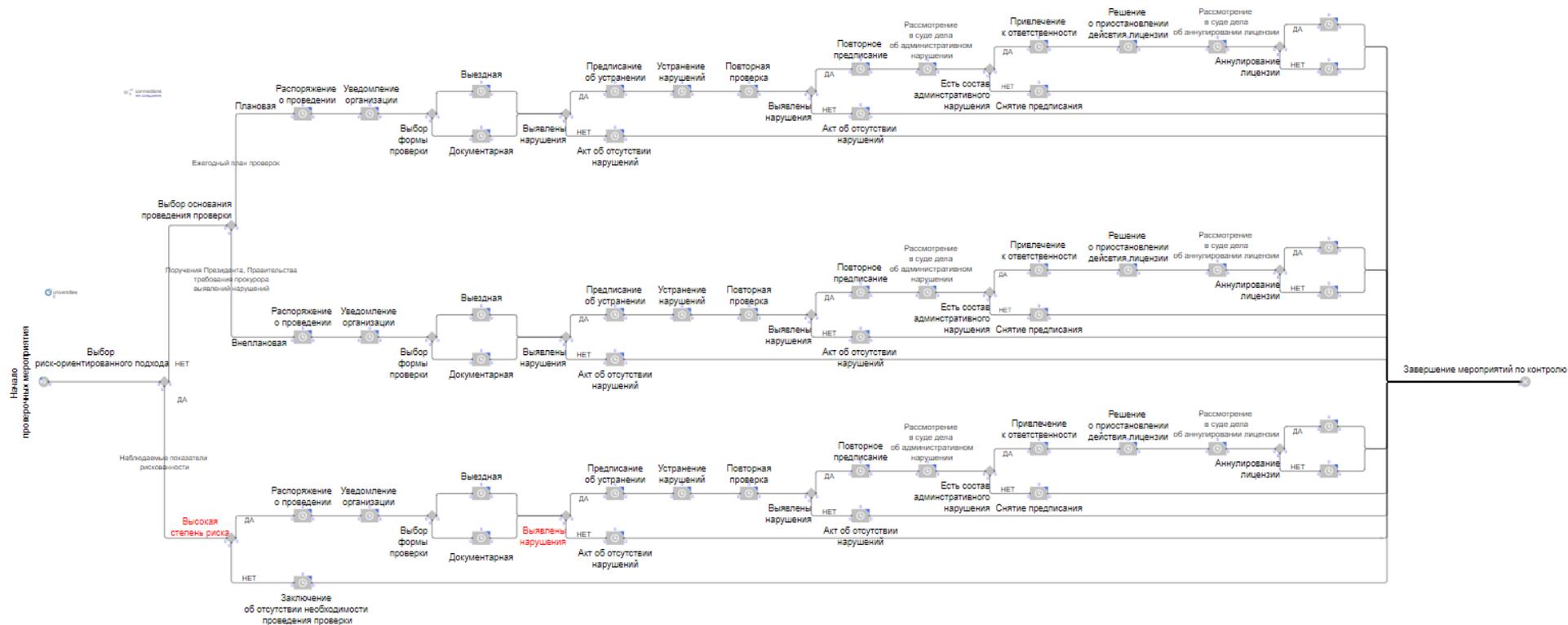


Рисунок А.1 – Общий вид имитационной модели для лицензионного контроля и для государственного надзора в сфере высшего образования

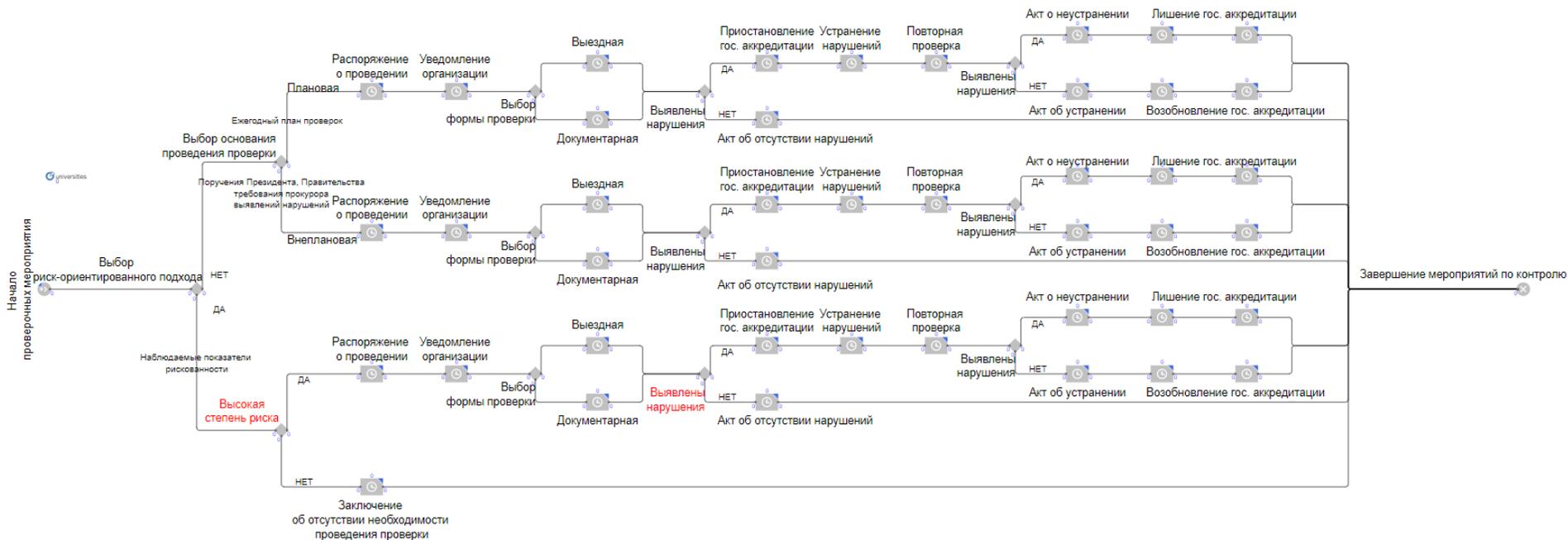


Рисунок А.2 – Общий вид имитационной модели для контроля качества высшего образования

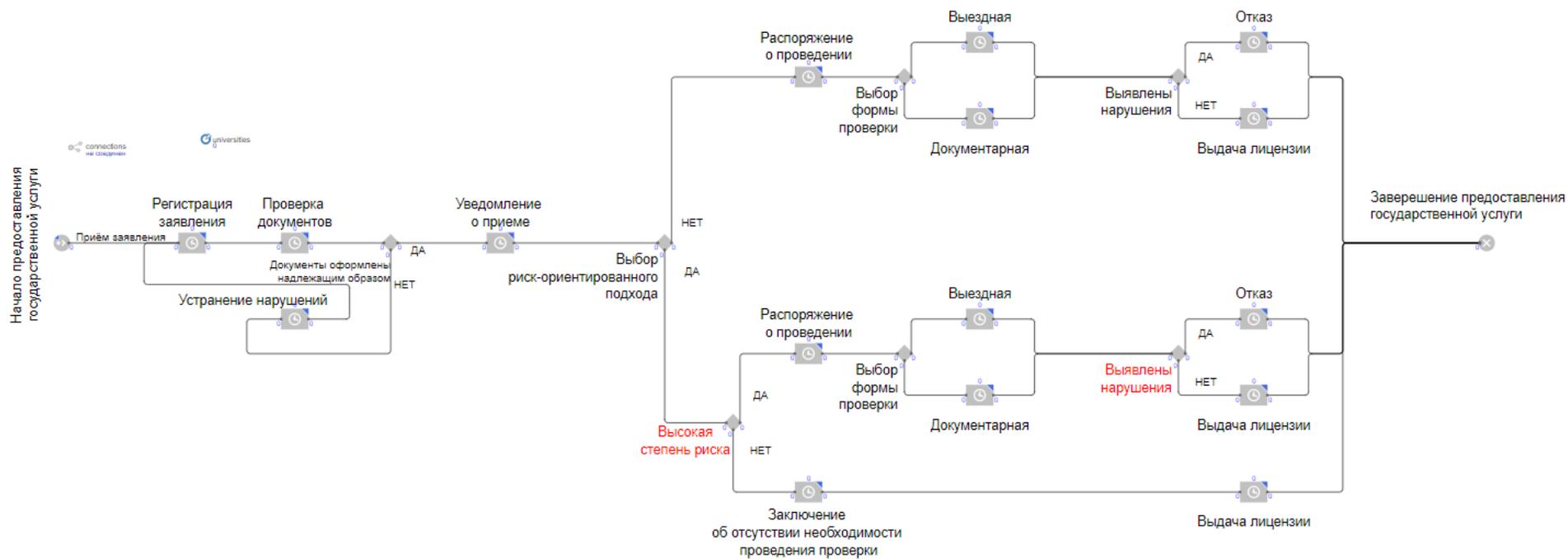


Рисунок А.3 – Общий вид имитационной модели для лицензирования образовательной организации высшего образования