

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СПЕЦИАЛИСТА К ПРОВЕДЕНИЮ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Омельянович Вадим Васильевич

Доцент, Санкт-Петербургский юридический
институт (филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации
omeljanovichv@rambler.ru

TOPICAL ISSUES OF ATTRACTING A SPECIALIST TO CONDUCT A PROSECUTOR'S INSPECTION OF COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS OF LEGISLATION BY EDUCATIONAL ORGANIZATIONS OF HIGHER EDUCATION

V. Omeljanovich

Summary. The article discusses the specifics of attracting a specialist to conduct a prosecutor's inspection of compliance with the requirements of the legislation on education by educational organizations of higher education, in terms of the development and implementation of basic professional educational programs. A brief analysis of the current state of affairs in this area of legal relations is given. The prosecutors are given recommendations on the selection of candidates to participate as a specialist to provide organizational and analytical functions. The features of the prosecutor's interaction with a specialist at different stages of their work are shown, a standard list of documents to be analyzed and the results of the activities of the educational organization of higher education being checked is given. The only example of the prosecutor's inspection of this sphere of activity at the moment is considered, the revealed violations of the law are shown and the measures of the prosecutor's response are outlined. The provisions discussed in the article can be taken by the prosecutor's office as a basis, which will improve the efficiency of work in this field of activity.

Keywords: prosecutor, inspection, higher education, specialist, educational program.

Аннотация. В статье рассматриваются особенности привлечения специалиста к проведению прокурорской проверки исполнения требований законодательства об образовании образовательными организациями высшего образования, в части разработки и реализации основных профессиональных образовательных программ. Дается краткий анализ имеющегося положения дел в данной сфере правоотношений. Излагаются рекомендации прокурорам по подбору кандидатов к участию в качестве специалиста для оказания организационно-аналитических функций. Показаны особенности взаимодействия прокурора со специалистом на разных этапах их работы, приведен типовой перечень подлежащих анализу документов и результатов деятельности проверяемой образовательной организации высшего образования. Рассмотрен единственный на данный момент пример прокурорской проверки данного направления деятельности, показаны выявленные нарушения законодательства, а также изложены принятые меры прокурорского реагирования. Рассмотренные в статье положения могут быть взяты за основу органами прокуратуры, что позволит повысить эффективность работы в данном направлении деятельности.

Ключевые слова: прокурор, проверка, высшее образование, специалист, образовательная программа.

В Конституции Российской Федерации п. 3 ст. 43 установлено, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Детально данное право раскрыто в Федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — ФЗ Об образовании). Надзор за исполнением требований законодательства об образовании осуществляет прокуратура Российской Федерации и обеспечивает тем самым гарантии их выполнения в установленном порядке. Высокообразованное общество — залог успешного развития и процветания нашего государства.

Отметим, что вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере образования посвящен ряд работ ученых, которые раскрывают отдельные особенности данного вида деятельности [1, 2, 3]. Однако вопросы прокурорского надзора за соблюдением требований ФЗ Об образовании в части разработки и реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования (далее — ОПОП ВО) до настоящего времени в науке оставались не исследованными и не освещенными в соответствующих публикациях. Это в целом, на наш взгляд, негативным образом сказалось на общей картине деятельности органов прокуратуры в данном направлении работы.

Так, проведенный в рамках нашего исследования опрос работников органов прокуратуры¹ единогласно показал, что при проведении прокурорских проверок образовательных организаций высшего образования (далее — ООВО, ВУЗ) не исследовались аспекты разработки и реализации ОПОП ВО на предмет их соответствия требованиям ФЗ Об образовании, специалисты² для оказания экспертно-аналитических функций по данному направлению деятельности не привлекались. Проверка учебной составляющей, как правило, ограничивалась установлением наличия действующей лицензии на право осуществления образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации. В основном содержание проверок ООВО в настоящее время направлено на изучение сопутствующих для реализации ОПОП ВО направлений

¹ Опрошено 198 работников органов прокуратуры из 42 субъектов Российской Федерации, освоивших дополнительные профессиональные программы переподготовки и повышения квалификации в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации.

² Привлекаемые к участию в проведении проверки в соответствии с п. 13 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» для осуществления экспертно-аналитических функций представители иных государственных органов.

деятельности, регулируемых, например, трудовым, санитарно-эпидемиологическим законодательством, законодательством о противодействии терроризму, о пожарной безопасности и др.

Подчеркнем, что реализация ОПОП ВО — это основной вид деятельности ВУЗов и все остальные решаемые задачи выполняются для обеспечения организации в установленном порядке учебного процесса и формирования у обучающихся требуемых компетенций. И видится парадоксальным, что на сегодняшний день надзор за соблюдением исполнения требований законодательства, регулирующего фундаментальный компонент функционирования ВУЗов, остается «не охваченным».

Особенности реализации ОПОП ВО в соответствии с требованиями ФЗ Об образовании, в том числе федеральных государственных образовательных стандартов (далее — ФГОС ВО³), заключаются в комплексности и корреляции имеющихся требований, которые взаимообуславливают структуру и содержания элементов основных образовательных программ с кадровыми, материально-техническими, информационно-коммуникационными, финансовыми условиями функционирования ВУЗа. И выявляя нарушение по сопутствующему направлению деятельности ВУЗа можно предположить, что в большинстве случаев ее причина кроется в нарушении требований ФЗ Об образовании (ФГОС ВО) и есть необходимость проверить этот процесс комплексно. Так, например, выполнение ВУЗом требований трудового законодательства неразрывно связано с обеспечением кадровых условий, предъявляемых требованиями ФГОС ВО к реализуемым ОПОП ВО. Таким образом, мы приходим к выводу, что в рамках прокурорской проверки представляется сложным разобрататься с реальным положением дел не проверив выполнение ВУЗом норм ФЗ Об образовании (в т.ч. ФГОС ВО).

Отметим, что приказом Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» утверждены новые аккредитационные показатели по ОПОП ВО. Если ранее Рособрнадзором 1 раз в 6 лет проводилась аккредитационная экспертиза образовательной деятельности ВУЗов, предметом которой выступала проверка ОПОП ВО на предмет их соответствия требованиям ФГОС ВО, то с 01.03.2022 г. вопросы, связанные с проверкой фор-

³ ФГОС ВО (ст. 11 ФЗ Об образовании) обеспечивает объективность оценки образовательной деятельности и подготовки обучающихся, единство образовательного пространства, гарантии качества и уровня образования, преемственность и вариативность содержания образовательных программ.

мы и содержания ОПОП ВО, останутся не охваченными. Более того с 01.03.2022 г. государственная аккредитация ООВО станет бессрочной. То есть, полнота и качество реализации указанных требований ФГОС ВО останется на усмотрение ВУЗов. Мы видим, что складывается ситуация условной «бесконтрольности» при которой возникают предпосылки для возможного отступления ВУЗами от неудобных для исполнения норм и правил, установленных ФЗ Об образовании (ФГОС ВО). При таком положении дел существует вероятность получить серьезную проблему отсроченного действия в виде некачественной подготовки ряда поколений выпускников с высшим образованием, что может повлечь негативные последствия для общества и государства в целом.

Единственным рычагом воздействия на данный процесс остается прокурорский надзор. С учетом ярко выраженной специфики подлежащего проверке вида деятельности представляется крайне затруднительным самостоятельно, без уверенного навыка работы в вопросах обеспечения выполнения требований ФЗ Об образовании (ФГОС ВО)¹, осуществить всестороннее изучение данных вопросов. В связи с этим имеется необходимость в своевременном привлечении специалистов для оказания экспертно-аналитических функций. Этот нюанс становится залогом успеха, позволяющим на достаточном уровне организовать и провести необходимый комплекс проверочных мероприятий.

Однако найти компетентного специалиста в данной сфере непросто. Так, имеется пример отказа Рособнадзора выделить для участия в проверке своего специалиста Северо-Западной транспортной прокуратуре по причине загруженности штатных работников. Наиболее рациональным видится осуществление поиска кандидатов в ВУЗах. Стоит отметить, что возможен кадровый дефицит специалистов по месту дислокации органа прокуратуры. В качестве варианта решения данного вопроса мы предлагаем привлекать специалистов к проведению проверки в дистанционной форме (может осуществляться проверка информации, содержащейся в электронной информационно-образовательной среде ВУЗа из любой точки доступа в сеть «Интернет», проверка сведений, размещенных на официальном сайте ООВО, могут проводиться консультации работников органов прокуратуры по возникающим вопросам в онлайн режиме и пр.). Сложность может возникнуть лишь при проведении проверки ВУЗов, использующих при реализации ОПОП ВО сведений ограниченного распространения. В таком случае

¹ 100% опрошенных работников органов прокуратуры указали на сложность в понимании требований ФЗ Об образовании (ФГОС ВО) в части разработки и реализации ОПОП ВО.

участие специалиста может быть реализовано в той части, в которой отсутствует такого рода информация.

При определении круга лиц, из которых следует выбирать кандидата в специалисты по линии учебной работы рекомендуется рассматривать начальников учебных отделов (учебно-методических отделов), деканов факультетов, проректоров по учебной работе, чья деятельность непосредственно связана с организацией образовательного процесса и обеспечением выполнения требований ФЗ Об образовании (ФГОС ВО). Необходимо обращать внимание на продолжительность замещения этой должности данными лицами, а также — проходили ли они аккредитационные, лицензионные или внутриведомственные проверки, в том числе общественную аккредитацию, являются ли или являлись ли аккредитованными экспертами Рособнадзора по проведению аккредитационных экспертиз образовательной деятельности.

Рекомендуется привлекать специалиста на этапе подготовки плана проверки, который необходимо составлять совместно, для определения наиболее рациональной последовательности и содержания проведения проверочных действий, в зависимости от того сколько ОПОП ВО реализуется и на основании каких ФГОС ВО они разработаны, какое территориальное расположение учебных корпусов проверяемой образовательной организации, какая численность контингента обучающихся, какая численность профессорско-преподавательского состава.

В ходе исследования нами установлено, что специалисты в рамках прокурорских проверок ООВО привлекаются для работы исключительно каждый по своей линии и взаимодействие (общение) между ними, как правило, отсутствует. С учетом комплексности и подчиненности всех видов деятельности ВУЗа образовательному процессу (реализации соответствующих ОПОП ВО) мы предлагаем использовать командный вариант работы специалистов из разных направлений. Наиболее эффективным видится проведение рабочих совещаний с группой специалистов, обмен информацией, ежедневное документирование выявленных нарушений. В таком варианте прокурору комфортнее оценивать складывающуюся ситуацию и видеть процесс целостно.

В рамках проверки совместно со специалистом по линии учебной работы необходимо:

1. Проанализировать: правоустанавливающие документы ООВО; распорядительные акты ООВО по вопросам организации образовательного процесса; локальные нормативные акты ООВО, регламентирующие порядок реализации ОПОП ВО; выданные ООВО документы об образовании

и (или) о квалификации, справки об обучении или о периоде обучения.

2. Проверить: материально-техническую базу ООВО; информацию, размещенную на официальном сайте, а также в электронной информационно-образовательной среде ООВО; используемые ООВО электронно-библиотечные системы (электронные библиотеки), библиотечный фонд; кадровые условия реализации ВУЗом ОПОП ВО; структуру, содержание, а также порядок разработки и реализации ОПОП ВО.

В настоящее время в качестве единственного примера привлечения к прокурорской проверке специалиста¹ для оценки исполнения ВУЗом требований законодательства об образовании, в части разработки и реализации ОПОП ВО, выступает опыт Северо-Западной транспортной прокуратуры. В июне 2021 г. автор статьи, осуществляя организационно-аналитических функций в рамках прокурорской проверки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Российская таможенная академия» (далее - филиал), поучаствовал в выявлении следующих нарушения требований законодательства об образовании:

- ◆ образовательная деятельность филиала осуществляется на территории, адрес которой не указан в лицензии;
- ◆ учебные планы отдельных ОПОП ВО не предусматривают (и, соответственно, филиалом не осуществляется) проведение промежуточной аттестации по итогам освоения обучающимися отдельной учебной дисциплины;
- ◆ не соблюдается 3-дневный срок, после издания приказа образовательной организации об исключении обучающегося из числа студентов филиала, выдачи справки об обучении;
- ◆ не готовятся и, соответственно, не выдаются справки об обучении при досрочном прекращении образовательных отношений;
- ◆ реализация ОПОП ВО осуществляется по единым ОПОП ВО соответствующих специальностей (направлений подготовки) без разработки в установленном порядке отдельных ОПОП ВО для каждого учебного плана;
- ◆ учебные планы и календарные учебные графики реализуемых ОПОП ВО представлены в виде единого документа;
- ◆ к проверке не представлены полные комплекты документов по отдельным ОПОП ВО;

¹ С опытом работы в должности руководителя учебного отдела, а также эксперта Рособрандзора по проведению аккредитационных экспертиз образовательной деятельности ООВО, в том числе в качестве руководителя экспертной группы.

- ◆ в структуре большинства представленных к проверке дополнительных профессиональных программ отсутствуют календарные учебные графики;
- ◆ в установленном порядке не сформирована электронная информационно-образовательная среда;
- ◆ не подтверждена соответствующая доля работников (в приведенных к целочисленным значениям ставок) из числа руководителей и работников организаций, деятельность которых связана с направленностью (профилем) отдельных реализуемых ОПОП ВО (имеющих соответствующий стаж работы в данной профессиональной области) в общем числе работников, их реализующих;
- ◆ в элементах ОПОП ВО применяется устаревшая терминология;
- ◆ до начала периода обучения по реализуемым ОПОП ВО расписание учебных занятий формируется не на весь соответствующий период обучения, проводимых в форме контактной работы, а формируется в течение семестра в несколько этапов по временным периодам, определяемым филиалом самостоятельно;
- ◆ реализована ОПОП ВО в которой учебный план содержал факультативную дисциплину объемом в 1,5 зачетные единицы, что нашло отражение в приложениях к дипломам выпускников;
- ◆ реализация компонентов ОПОП ВО в форме практической подготовки осуществляется в нарушение сроков, установленных соответствующими календарными учебными графиками;
- ◆ в приложениях к дипломам в отношении отдельных учебных дисциплин, изучавшихся на протяжении нескольких семестров, отражены все оценки (промежуточных аттестаций) отдельных этапов их освоения;
- ◆ в ряде случаев локальные нормативные акты Российской таможенной академии не соответствовали требованиям законодательства в сфере образования;
- ◆ несмотря на изменение перечня выполняемых филиалом работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности (прекращение реализации ОПОП ВО с устаревшими шифрами специальностей) не переоформлено приложение к лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Указанные нарушения не позволяют надлежащим образом обеспечить установленные ФЗ Об образовании гарантии качества и уровня образования, дать объективную оценку образовательной деятельности и подготовки обучающихся, что в целом влечет за собой нарушение прав граждан на образование.

По итогам проверки руководству ООВО было внесено представление об устранении выявленных нарушений законодательства, а на незаконный локальный акт принесен протест. В результате принятых мер прокурорского реагирования ООВО приступили к принятию мер по устранению имеющихся и недопущению новых фактов нарушений. Виновным в нарушениях должностным лицам были объявлены дисциплинарные взыскания.

Представляется, что рассмотренные нами особенности привлечения специалиста для оказания организационно-аналитических функций, а также приведенный в статье опыт работы Северо-Западной транспортной прокуратуры могут быть взяты за основу при проведении прокурорских проверок исполнения ВУЗами требований законодательства об образовании, что позволит повысить эффективность данного направления деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Исламова Э.Р. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национального проекта «Образование». — *Защита меня*, 2021, № 1, с. 27–32.
2. Ляшенов Г.А. Сущность прокурорского надзора за исполнением законов в сфере высшего образования. — *Право и государство: теория и практика*, 2011, № 12(84), с. 30–32.
3. Минин А.Я. О методике прокурорского надзора и контроле в сфере образования. — *Преподаватель XXI Век*, 2014, № 1–1, с. 20–28.
4. Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Омельянович Вадим Васильевич (omeljanovichv@rambler.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



г. Санкт-Петербург