

Научная статья

УДК 342

doi 10.46741/2686-9764.2023.64.4.008



Реформа государственной регламентации образовательной деятельности и ее влияние на систему высшего образования ФСИН России

НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА МОТОРОВАВологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Реферат

Введение: в последние годы происходят серьезные изменения в системе государственной регламентации образовательной деятельности. Меняется модель контрольно-надзорных мероприятий за счет введения риско-ориентированного подхода, организации постоянного мониторинга системы образования, осуществления профилактических мероприятий в отношении деятельности образовательных организаций. Реорганизации подверглась и процедура государственной аккредитации образовательных программ, реализуемых с целью подготовки специалистов с высшим образованием: разработаны новые аккредитационные показатели, вводится аккредитационный мониторинг системы высшего образования. Указанные изменения нацелены на уменьшение административного воздействия на сферу высшего образования за счет снижения числа проверочных мероприятий с соответствующими процедурными правилами и документационным обеспечением. Контрольные мероприятия замещаются постоянным наблюдением за осуществлением образовательной деятельности вузами, ее соответствием установленным требованиям, оказанием консультативной помощи и корректировкой возможных отклонений. В данных условиях возрастает роль самоконтроля образовательных организаций за процессами реализации образовательных программ и саморегуляции в данной области. Система высшего образования ФСИН России функционирует в рамках системы образования Российской Федерации и подвержена влиянию любых изменений. Государственные органы (Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Рособрнадзор), новые стандарты образовательной деятельности, контрольные мероприятия, мониторинг и др. выступают значимыми факторами внешней среды. Изменения в системе государственной регламентации образовательной деятельности оказывают существенное воздействие на функционирование системы ведомственного образования и требуют детального изучения с целью определения направлений совершенствования. *Целью* данного исследования являются анализ современных механизмов государственной регламентации образовательной деятельности и формулирование предложений по совершенствованию отдельных аспектов функционирования системы высшего образования ФСИН России. *Методы:* общенаучные (индукции и дедукции, системного анализа, синтеза и обобщения, сравнения) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы познания позволили обеспечить комплексный подход к настоящему исследованию. *Результаты:* на основе анализа трансформации государственной регламентации образовательной деятельности в Российской Федерации и ее влияния на систему высшего образования ФСИН России сформированы предложения по совершенствованию практической деятельности образовательных организаций. Обосновывается необходимость разработки приказа ФСИН России, утверждающего порядок аккредитационного мониторинга системы высшего образования ФСИН России с определением соответствующих критериев, переработки нормативных основ организации и проведения инспектирования образовательных организаций. *Выводы:* реформирование государственной регламентации образовательной деятельности определяет приоритетные направления развития системы высшего образования ФСИН России, побуждая к выстраиванию новых интеграционных связей между ее элементами – образовательными организациями и ФСИН России.

Ключевые слова: аккредитация; аккредитационный мониторинг; государственная регламентация; качество образования; образовательная деятельность; образовательные организации.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Моторова Н. В. Реформа государственной регламентации образовательной деятельности и ее влияние на систему высшего образования ФСИН России // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17, № 4 (64). С. 409–418. doi 10.46741/2686-9764.2023.64.4.008.

Original article

On Reforming State Regulation of Educational Activities and Its Impact on the Higher Education System of the Federal Penitentiary Service

NATAL'YA V. MOTOROVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Abstract

Introduction: the system of state regulation of educational activities has recently undergone changes. The control and supervision model is changing due to the introduction of a risk-oriented approach, organization of constant monitoring of the education system, and conduct of preventive measures in relation to activities of educational organizations. The procedure for state accreditation of higher education programs is also reorganized, in particular, new accreditation indicators are developed and accreditation monitoring of the higher education system is introduced. These changes are aimed at reducing the administrative impact on the sphere of higher education by reducing verification measures with appropriate procedural rules and documentation support. Control measures are replaced by constant monitoring of the implementation of educational activities by universities, their compliance with established requirements, provision of advisory assistance, and correction of possible violations. In these conditions, the role of self-control of educational organizations over the implementation of educational programs and self-regulation in this area is increasing. The higher education system of the Federal Penitentiary Service operates within the framework of the education system of the Russian Federation and is subject to any changes. State bodies (Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Federal Service for Supervision of Education and Science), new standards of educational activities, control measures, monitoring, etc. are significant factors of the external environment. Changes in the system of state regulation of educational activities have a significant impact on functioning of the departmental education system and require detailed study in order to determine directions of its improvement. The *purpose* of this study is to analyze modern mechanisms of state regulation of educational activities and formulate proposals for improving certain aspects of functioning of the higher education system of the Federal Penitentiary Service. *Methods:* general scientific (induction and deduction, system analysis, synthesis and generalization, comparison) and private (comparative legal, formal legal) methods of cognition allowed us to provide an integrated approach to this study. *Results:* based on the analysis of transformation of the state regulation of educational activities in the Russian Federation and its impact on the higher education system of the Federal Penitentiary Service, proposals for improving practical activities of educational organizations are formed. The necessity of developing an order of the Federal Penitentiary Service approving the procedure for accreditation monitoring of the higher education system of the Federal Penitentiary Service with the definition of appropriate criteria, revision of the regulatory framework for the organization and inspection of educational organizations is substantiated. *Conclusion:* the reform of state regulation of educational activities determines priority directions to develop the higher education system of the FPS of Russia, encouraging construction of new integration links between its elements – educational organizations and the Federal Penitentiary Service.

Keywords: accreditation; accreditation monitoring; state regulation; quality of education; educational activities; educational organizations.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Motorova N.V. On reforming state regulation of educational activities and its impact on the higher education system of the Federal Penitentiary Service, *Penitentiary Science*, 2023, vol. 17, no. 4 (64), pp. 409–418. doi 10.46741/2686-9764.2023.64.4.008.

Введение

Важным элементом развития системы высшего образования Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), требующим повышенного внимания, является контроль качества подготовки специалистов для учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (УИС). Эффективная система оценки уровня подготовки выпускников способствует достижению основных целей функционирования системы ведомственных образовательных организаций высшего образования, а именно: пополнению кадрового состава высококвалифицированными специалистами на плановой основе, повышению качества образовательных программ в различных областях, внедрению современных образовательных технологий, приближению обучения к реальным потребностям практической деятельности.

Качество образования и основные направления деятельности по его обеспечению

Система высшего образования ФСИН России должна функционировать в полном соответствии с едиными требованиями осуществления образовательной деятельности, устанавливаемыми государством, и обеспечивать определенный уровень качества образования. Термин «качество образования» имеет несколько вариантов значений [1–3]. Различные дефиниции предлагаются исследователями, изучающими проблемы юриспруденции [4], педагогики [5–7], управленческие процессы [8], при этом «данная категория интерпретируется в различных дисциплинарных контекстах: философском, социологическом, психологическом, экономическом» [9, с. 21]. Учитывая разнообразие подходов, в рамках данного исследования считаем необходимым использование нормы-дефиниции Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), согласно которой качество образования – это «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам (далее – ФГОС), образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям (далее – ФГТ) и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы».

Анализ представленной в законе категории позволяет выделить два основных направления деятельности по обеспечению соответствия образовательной деятельности указанной комплексной характеристике. С одной стороны, система высшего образования ФСИН России, деятельность входящих в нее образовательных организаций должны соответствовать установленным ФГОС, образовательным стандартам, ФГТ, с другой – подготовка кадров ведомственной системой высшего образования должна удовлетворять потребности ведомства, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, и потребности обучающихся. Соответ-

ственно, и контрольные мероприятия в отношении образовательных организаций высшего образования ФСИН России включают два блока: 1) регулирующую, контрольно-надзорную деятельность в сфере образования и науки со стороны федеральных органов государственной власти, обладающих соответствующими полномочиями в сфере образования; 2) оценку подготовки кадров заинтересованными субъектами – заказчиками на подготовку кадров, в качестве которых выступают ФСИН России и территориальные органы, обучающимися – будущими сотрудниками уголовно-исполнительной системы. Рассмотрим систему государственной регламентации и контрольных мероприятий в отношении образовательных организаций высшего образования ФСИН России в свете современных тенденций изменения принципов контрольно-надзорной деятельности со стороны государства и развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. При этом следует подчеркнуть, что рамки настоящей публикации не позволяют представить детальный анализ государственной регламентации образовательной деятельности, и наше внимание будет сосредоточено на результатах исследования с целью формулирования предложений по совершенствованию практической деятельности образовательных организаций ФСИН России в соответствии с обновленными требованиями законодательства.

Основные направления государственной регламентации образовательной деятельности

Со стороны государства в лице уполномоченных органов осуществляется государственная регламентация образовательной деятельности, и образовательные организации высшего образования ФСИН России, реализуя подготовку обучающихся по определенным специальностям и направлениям, являются объектами управленческих процессов. Государственная регламентация образовательной деятельности направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований. Государственная регламентация образовательной деятельности включает в себя: 1) лицензирование образовательной деятельности; 2) государственную аккредитацию образовательной деятельности; 3) государственный контроль (надзор) в сфере образования, что и закреплено в Законе об образовании.

Образовательная деятельность подлежит лицензированию. Согласно положениям Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование – это деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований, 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. Лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составяющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается записью в реестре лицензий. Лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, уровням образования, профессиям, специальностям, направлениям подготовки, научным специальностям (для профессионального образования), подвидам дополнительного образования. Образовательные организации высшего образования ФСИИ России осуществляют подготовку специалистов на основании полученных в установленном порядке лицензий.

Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам высшего образования с целью подтверждения аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность, установленным аккредитационным показателям. Аккредитационные показатели представляют собой совокупность обязательных требований, которые установлены законом к качеству образования. Аккредитационные показатели, методика их расчета и применения утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования (Минобрнауки России), по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Рособрнадзор). 18 апреля 2023 г. принят приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования».

Государственная аккредитация проводится аккредитационным органом – Рособрнадзором – по заявлениям организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Государственная аккредитация проводится по результатам аккредитационной экспертизы, которая основана на принципах объективности и ответственности экспертов. Порядок проведения определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.05.2023 № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3». Государственная аккредитация образовательной деятельности действует бессрочно.

Государственная регламентация образовательной деятельности включает и государственный кон-

троль (надзор). Согласно положениям Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» под государственным контролем (надзором) в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов, посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. В отношении образовательных организаций высшего образования предметом государственного контроля (надзора) выступают соблюдение обязательных требований, установленных законодательством об образовании, в том числе лицензионных требований к образовательной деятельности, требований, установленных ФГОС, требований к выполнению аккредитационных показателей, требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг. Реализация контрольных полномочий возложена на Рособрнадзор.

В целом анализ нормативных предписаний свидетельствует о том, что в структуре государственной регламентации образовательной деятельности выделяются такие самостоятельные элементы, как лицензирование, государственная аккредитация, требования к контрольно-надзорной деятельности в сфере образования. Лицензирование образовательной деятельности есть не что иное, как «входной фильтр», препятствующий выходу недобросовестных субъектов на рынок образовательных услуг. Государственная аккредитация направлена на подтверждение соответствия образовательной деятельности ФГОС и ФГТ, а контроль и надзор в сфере образования ориентированы на оценку качества образовательной деятельности и ее законности [10]. Каждое из названных направлений государственной регламентации содержит элементы проверочных, контрольных мероприятий.

Обозначенные направления государственной регламентации образовательной деятельности постоянно находятся в поле зрения ученых-юристов, анализирующих процедуры лицензирования [11–14], процессы аккредитации [15–17] и контрольно-надзорной деятельности [18–20]. Всесторонний углубленный анализ современной модели государственной регламентации высшего образования мог бы стать предметом отдельного исследования. В рамках же данной работы проанализируем отдельные аспекты указанного вида деятельности с целью определения его влияния на развитие и функционирование системы высшего образования ФСИИ России, при этом учитывая позиции ученых, затра-

гивающие отдельные аспекты деятельности ведомственных вузов.

Преобразование отдельных направлений государственной регламентации образовательной деятельности и его влияние на систему высшего образования ФСИН России

Система высшего ведомственного образования функционирует в рамках системы образования Российской Федерации и подвержена влиянию любых изменений. Государственные органы (Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Рособrnадзор), новые стандарты образовательной деятельности, контрольные мероприятия, мониторинг и др. выступают значимыми факторами внешней среды. Обучение будущих сотрудников по различным специальностям осуществляется на основании соответствующих лицензий, образовательные программы высшего образования строятся в соответствии с ФГОС, и в вузах создаются все необходимые условия (материальные, финансовые, информационно-технические и др.) для осуществления образовательной деятельности. Контрольно-надзорные мероприятия со стороны Рособrnадзора в отношении образовательных организаций высшего образования ФСИН России проводятся в соответствии с установленными правилами. В силу указанных обстоятельств система высшего образования ФСИН России постоянно получает внешние импульсы управленческого характера, видоизменяется и подстраивается под условия внешней среды.

Например, лицензирование и аккредитация образовательной деятельности как направления государственной регламентации оказывают серьезное воздействие на систему высшего образования. Образовательные организации высшего образования ФСИН России имеют лицензии по реализуемым образовательным программам, подавляющее большинство из которых имеют бессрочную государственную аккредитацию. При этом в ходе своей деятельности образовательные организации соблюдают лицензионные требования и ведут постоянную работу по достижению соответствия образовательной деятельности критериям аккредитации, а также усовершенствованию соответствующих показателей.

Отдельные ведомственные вузы расширяют свои возможности по подготовке специалистов для учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, получая разрешения на осуществление образовательной деятельности по новым направлениям подготовки или специальностям. Так, например, в 2022 г. ВИПЭ ФСИН России получена лицензия на право осуществления образовательной деятельности по двум программам высшего образования (38.05.01 Экономическая безопасность и 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка), а также двум программам среднего профессионального образования [21]. В 2022 г. Университет ФСИН России расширил сферу образовательных услуг, получив право на осуществление образовательной деятельности по образовательной программе высшего образования по специальности 20.05.01 Пожарная безопасность [22]. Приступив к реализации новых образовательных

программ, указанные образовательные организации совершенствуют свою работу с целью прохождения в ближайшем будущем аккредитации образовательной деятельности по данным направлениям подготовки специалистов. Следовательно, лицензирование и аккредитация определяют необходимость поддержания должного уровня функционирования в соответствии с лицензионными требованиями, аккредитационными показателями, а также устанавливают рамки развития отдельных элементов системы – образовательных организаций.

Значимое воздействие на развитие системы высшего образования ФСИН России оказывает и перестройка принципов аккредитации. С 2022 г. начала действовать обновленная модель, согласно которой качество реализуемых образовательных программ будет оцениваться по аккредитационным показателям, которые утверждены Минобрнауки России, вводится аккредитационный мониторинг, а полученная по образовательным программам государственная аккредитация считается бессрочной. Введение показателей изменило подходы к проведению государственной аккредитации, так как «согласно действующей до 1 марта 2022 года редакции ст. 92 Закона об образовании, государственная аккредитация проводилась с целью подтверждения соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности и подготовки обучающихся» [16, с. 180] и имела срочный характер, то есть проверки проводились с определенной периодичностью. Отдельные авторы считают, что изменение критериев качества образования ведет к созданию ситуации, при которой получение государственной аккредитации не будет зависеть от выполнения подавляющего большинства требований образовательных стандартов. Так, И. Ю. Гольяпина отмечает, что «механизм “регуляторной гильотины” для сферы образования был явно преждевременным... Наиболее негативное влияние внедрения такого механизма будет очевидно лишь спустя годы его реализации, поскольку при отсутствии контроля и возможности привлечения к ответственности образовательные организации будут работать на выполнение показателей аккредитационного мониторинга, а не над содержанием образовательных программ» [16, с. 181]. На наш взгляд, новеллы образовательного законодательства все же должны способствовать совершенствованию управленческих процессов в сфере образования и в результате приведут к сокращению бюрократической нагрузки на образовательные организации. Рассмотрим более детально отдельные аспекты данного вида государственной регламентации образовательной деятельности.

Аккредитационные показатели, утвержденные приказом Минобрнауки России от 18.04.2023 № 409, представляют собой совокупность обязательных требований, которые установлены к качеству образования в соответствии с Законом об образовании. Ранее было принято решение о том, что государственная аккредитация становится бессрочной для всех организаций, имеющих ее на 1 марта 2022 г., а также

для организаций, которые успешно пройдут процедуру аккредитации после этого срока.

Организации, имеющие государственную аккредитацию, автоматически попадают в аккредитационный мониторинг, который является удаленным наблюдением за образовательной организацией, проводится один раз в три года с целью анализа качества образования и направления соответствующих рекомендаций. Данная процедура будет проходить без взаимодействия с образовательной организацией [10]. Согласно приказу Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Министерства просвещения Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24.04.2023 № 660/306/448 «Об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации аккредитационного мониторинга системы образования» первый аккредитационный мониторинг будет проведен с 1 сентября 2023 г. и нацелен на анализ деятельности образовательных организаций, ее соответствия аккредитационным показателям. При выявлении проблемных аспектов для образовательных организаций будут сформулированы рекомендации по повышению качества образования. Предполагается, что участниками мониторинга станут 1398 вузов (749 головных вузов и 649 филиалов) [23].

Согласно положениям нормативных правовых актов о мониторинге системы образования аккредитационному мониторингу не подлежат федеральные государственные организации, находящиеся в ведении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, в том числе и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний (ФСИН России), и реализующие основные профессиональные образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, при этом мониторинг федеральных государственных организаций проводится федеральным государственным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении этих организаций. Данные полномочия определяются Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования», в котором также определяется, что порядок мониторинга, в том числе аккредитационного, федеральных государственных организаций устанавливается федеральным государственным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении этих организаций.

Таким образом, на сегодняшний день ведомственные вузы не вошли в число образовательных организаций, подпадающих с 1 сентября 2023 г. под процедуры аккредитационного мониторинга, при этом не определены и четкие критерии его проведения со стороны федеральных органов государственной

власти, осуществляющих функции и полномочия учредителя. Сложившееся состояние дел порождает необходимость создания нормативных правовых актов о регулировании данных вопросов в отношении образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка. Подключиться к данной нормотворческой деятельности должна и Федеральная служба исполнения наказаний.

Образовательные организации высшего образования как подведомственные учреждения подвергаются постоянной проверке и оценке эффективности деятельности со стороны ФСИН России – инспектированию.

Инспектирование включает комплекс мер по изучению, проверке и оценке состояния образовательной, научно-исследовательской, финансово-экономической деятельности, служебной и физической подготовки сотрудников образовательных учреждений ФСИН России и проводится каждые пять лет. Порядок организации работы по инспектированию деятельности ведомственных образовательных организаций устанавливается приказом ФСИН России от 28.08.2010 № 385 «Об утверждении Порядка организации работы по инспектированию деятельности образовательных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний». Однако анализ указанного нормативного правового акта показывает, что четких критериев и показателей оценки качества реализации образовательных программ он не содержит. Соответственно, использование процедур инспектирования ведомственных вузов взамен аккредитационного мониторинга на основании действующих ведомственных актов невозможно, так как показатели оценки образовательной деятельности и периодичность не совпадают с установленными Минобрнауки России (аккредитационный мониторинг проводится каждые три года).

На основании вышеизложенного видится целесообразным издание приказа ФСИН России, утверждающего порядок аккредитационного мониторинга системы высшего образования ФСИН России с определением соответствующих критериев. При этом необходима переработка нормативных основ инспектирования ведомственных вузов с целью увеличения сроков (не реже одного раза в шесть лет) и корректировки отдельных критериев на предмет их соответствия аккредитационным показателям. Принятие указанных ведомственных правовых актов позволит организовать аккредитационный мониторинг каждые три года: один раз как отдельную процедуру, а затем в рамках инспектирования деятельности ведомственных вузов. Предлагаемые к разработке нормативные правовые акты, на наш взгляд, станут правовой основой для организации контроля качества образования в ведомственных вузах.

Определившись с вопросами организации мониторинга системы высшего образования ФСИН России, исследуем содержательные аспекты обязательных требований, на основе которых признается удовлетворительным качество образования по опре-

деленным образовательным программам высшего образования.

Аккредитационные показатели по образовательным программам высшего образования утверждены приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 18.04.2023 № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» и включают шесть позиций, показатели аккредитационного мониторинга несколько шире – включают восемь позиций. Проанализируем отдельные показатели, являющиеся наиболее значимыми факторами влияния на систему высшего образования ФСИН России и поэтому представляющие наибольший интерес применительно к нашему исследованию.

Первым аккредитационным показателем (АП1) выступает средний балл единого государственного экзамена (ЕГЭ) обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования. Для получения при аккредитации или мониторинге баллов (от пяти до десяти) по данному показателю его критериальное значение должно быть не менее 60. Приемные кампании в последние три года показывают, что выполнение данного показателя весьма затруднительно для большинства образовательных организаций высшего образования ФСИН России.

Еще одним аккредитационным показателем, требующим перестройки деятельности отдельных элементов системы высшего образования, следовательно, оказывающим наибольшее воздействие, является доля обучающихся, выполнивших 70 % и более заданий диагностической работы, сформированной из фонда оценочных средств организации, осуществляющей образовательную деятельность, по соответствующей образовательной программе высшего образования, в общем количестве обучающихся, выполнивших диагностическую работу (АП5). Он используется при проведении аккредитации, его минимальное критериальное значение составляет 55 % обучающихся. Выполнение указанного показателя порождает необходимость планомерной работы по формированию комплекса фонда оценочных средств, соответствующих критериям Минобрнауки России [24] и Рособрнадзора, и отработки контрольных заданий на занятиях с обучающимися.

Таким образом, введение новых критериев проверки качества высшего образования определяет приоритетные направления развития системы высшего образования ФСИН России, побуждая к выстраиванию новых интеграционных связей между ее элементами – образовательными организациями и ФСИН России.

Система высшего образования ФСИН России должна адаптироваться и к изменениям еще одного направления государственной регламентации образовательной деятельности – контрольно-надзорной. Система государственного контроля (надзора) в Российской Федерации на сегодняшний день претерпе-

вает серьезные изменения, вызванные построением новой модели контрольно-надзорной деятельности в российском государстве. В связи со вступлением в силу федеральных законов от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» произошли серьезные изменения в системе государственного управления образовательной деятельностью. Модель контрольно-надзорных мероприятий, основанная на систематических плановых и внеплановых проверках, ведущих к применению мер наказания (выдаче предписаний, приостановлению действия лицензии, лишению аккредитации и др.), перестраивается согласно новым принципам: введению риск-ориентированного подхода, постоянному мониторингу деятельности образовательных организаций высшего образования и формированию рекомендаций по развитию.

Образовательные организации высшего образования как объекты государственного контроля (надзора) подлежат отнесению к категориям высокого, среднего и низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее – категории риска). В категорию высокого и среднего риска попадают вузы, в деятельности которых выявлены нарушения требований законодательства соответствующими органами государственной власти (Рособрнадзор). Отнесение объекта государственного контроля (надзора) к одной из категорий риска осуществляется Рособрнадзором ежегодно на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования».

В отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся, а ведется профилактическая разъяснительная работа. Рособрнадзор осуществляет информирование контролируемых и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации об образовании, в том числе лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности и требований, установленных федеральными государственными образовательными стандартами, посредством размещения соответствующих сведений на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах.

Как объект государственного контроля образовательные организации высшего образования ФСИН России должны осуществлять анализ материалов контрольных мероприятий Рособрнадзора [25] и соответствующих рекомендаций с целью недопущения нарушения установленных требований. При этом важную роль в организации постоянного мо-

ниторинга выполнения установленных требований играет ФСИИ России, так как своевременные управленческие решения и методическая помощь будут способствовать эффективному функционированию всей системы ведомственного высшего образования.

Заключение

В целом осуществленный анализ государственной регламентации образовательной деятельности, ее трансформации на современном этапе свидетельствует о том, что в отношении системы высшего образования ФСИИ России появились определенные нерешенные вопросы, такие как организация аккредитационного мониторинга, выработка критериев создания фондов оценочных средств по образовательным программам и др.

В представленном исследовании сформулированы предложения по устранению отдельных неясностей. Так, целесообразно издание приказа ФСИИ России, утверждающего порядок аккредитационного мониторинга системы высшего образования с определением соответствующих критериев. При этом необходима и переработка нормативных основ инспектирования ведомственных вузов с целью увеличения сроков (не реже одного раза в шесть лет) и корректировки отдельных критериев на предмет их соответствия аккредитационным показателям. Принятие указанных ведомственных правовых актов позволит организовывать аккредитационный мониторинг каждые три года: один раз как отдельную процедуру, а затем в рамках инспектирования деятельности ведомственных вузов. Предлагаемые к разработке

нормативные правовые акты, на наш взгляд, станут правовой основой для организации контроля качества образования в ведомственных вузах.

Введение обновленных показателей качества образовательной деятельности также стало значимым фактором влияния на систему высшего образования ФСИИ России. Так, например, по показателям среднего балла ЕГЭ при аккредитации или аккредитационном мониторинге образовательные организации высшего образования ФСИИ России получили бы ноль баллов по данной позиции. Сложившаяся ситуация стимулирует образовательные организации высшего образования активизировать профориентационную работу, взаимодействие с территориальными органами по вопросам подбора кандидатов на обучение с более высокими показателями ЕГЭ. Еще один аккредитационный показатель, требующий перестройки деятельности отдельных элементов системы высшего образования и, следовательно, оказывающий наибольшее воздействие, это доля обучающихся, выполнивших 70 % и более заданий диагностической работы. Выполнение указанного показателя порождает необходимость организации планомерной работы по формированию комплекса фонда оценочных средств, соответствующих критериям Минобрнауки России и Рособнадзора, и отработки контрольных заданий на занятиях с обучающимися.

Необходимость выработки механизмов выполнения обозначенных задач является новым импульсом развития системы высшего образования, построения внутренних связей и взаимодействий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Безуглова Л. П. Образование и качество образования: теоретический аспект // Вестник социально-гуманитарного образования и науки. 2014. № 4. С. 27–34.
2. Селезнева Н. А. Качество образования как объект системного исследования. М., 2002. 95 с.
3. Субетто А. И. Качество непрерывного образования в Российской Федерации: состояние, тенденции, проблемы и перспективы (опыт мониторинга). Изд. 2-е, испр. СПб., 2016. 498 с.
4. Статуева А. А., Полякова Т. А. Аспекты понятий «качество образования» и «гарантии качества образования» // Педагогические чтения в ННГУ: сб. науч. ст. всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. И. В. Фролов. Н. Новгород, 2015. С. 150–153.
5. Корнеева Н. Ю., Брановец Н. Е. Содержание понятий «качество образования», «управление качеством образования» на современном этапе развития образования // Инновационные тенденции модернизации педагогического образования в условиях глобализации: сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практ. конф. Челябинск, 2021. С. 202–204.
6. Поташник М. М. Качество образования: проблемы и технологии управления. М., 2002. 350 с.
7. Чупрова Л. В. Основные подходы к определению понятия «качество образования» в проблемном поле педагогики // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2014. № 3. С. 336–339.
8. Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А. Менеджмент качества высшего образования: что означает «качество» и что означает «высшее образование»? // Управление. 2020. Т. 11, № 1. С. 2–14.
9. Авдашкин А. А., Пасс А. А. Подходы к определению понятия «качество образования» // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования. 2018. № 2 (5). С. 21–26.
10. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный; издание второе, перераб. и доп.) / Барабанова С. В., Пешкова (Белогорцева) Х. В., Баранов И. В. и др. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
11. Васильева М. Е. Проблемные вопросы лицензирования образовательной деятельности в Российской Федерации // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство: сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2019. Ч. 2. С. 148–151.
12. Гречкина О. В., Рубанова Н. А. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего образования: теоретико-правовое исследование. М., 2014. 176 с.
13. Кирилловых А. А. Понятие лицензионного контроля образовательной деятельности // Право и образование. 2021. № 1. С. 16–21.
14. Лавров А. С. Лицензирование образовательной деятельности // Управление образовательной организацией. 2019. № 3. С. 13–17.

15. Баринаева Е. Б. Подготовка научной организации к аккредитации программ обучения научно-педагогических кадров // Современное образование. 2020. № 1. С. 22–32.
16. Гольяпина И. Ю. Правовое регулирование государственной аккредитации образовательной деятельности // Право и государство: теория и практика. 2022. № 2 (206). С. 179–182.
17. Свечникова В. В. Эволюция правового регулирования государственной аккредитации образовательной деятельности в России // Административное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 34–50.
18. Воронов А. М., Кобзарь-Фролова М. Н. О модернизации сущности и целевого предназначения контрольно-надзорной деятельности // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2019. № 8. С. 99–105.
19. Масленникова Е. В., Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. 2020. Т. 15, № 1. С. 90–107.
20. Савина А. Д., Пономарева Е. А. Оценка влияния перехода к риск-ориентированному регулированию учреждений высшего образования // Science for education today. 2021. Т. 11, № 2. С. 123–153.
21. Отчет о самообследовании федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний» // Вологодский институт права и экономики ФСИН России : офиц. сайт. URL: <https://vipe.fsin.gov.ru/sveden/document/docs/otchety-o-rezultatakh-samoobsledovaniya.php> (дата обращения: 21.10.2023).
22. Отчет о результатах самообследования деятельности федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Федеральной службы исполнения наказаний» за 2022 год // Университет ФСИН России : офиц. сайт. URL: <https://spbu.fsin.gov.ru/svedeniy/doc/otchet-o-samoobsledovanii/otchet-o-samoobsledovanii-obrazovatelnoy-organizatsii.php> (дата обращения: 23.10.2023).
23. Алтыникова Н. В. Аккредитационный мониторинг в системе высшего образования // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки : офиц. сайт. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/> (дата обращения: 23.10.2023).
24. О направлении методических рекомендаций : письмо Департамента государственной политики в сфере высшего образования Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 28.02.2022 № МН-5/339 // Национальное аккредитационное агентство в сфере образования : офиц. сайт. URL: <https://nica.ru/ru/docs/4> (дата обращения: 23.09.2023).
25. Об утверждении докладов о результатах обобщения правоприменительной практики Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки при осуществлении видов федерального государственного контроля (надзора) : приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 14.03.2023 № 385 (документ опубликован не был).

REFERENCES

1. Bezuglova L.P. Education and quality of education: theoretical aspect. *Vestnik sotsial'no-gumanitarnogo obrazovaniya i nauki = Bulletin of Social and Humanitarian Education and Science*, 2014, no. 4, pp. 27–34. (In Russ.).
2. Selezneva N.A. *Kachestvo obrazovaniya kak ob"ekt sistemnogo issledovaniya* [Quality of education as an object of systematic research]. Moscow, 2002. 95 p.
3. Subetto A.I. *Kachestvo nepreryvnogo obrazovaniya v Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie, tendentsii, problemy i perspektivy (opyt monitoringa)* [Quality of lifelong education in the Russian Federation: state, trends, problems and prospects (monitoring experience)]. Saint Petersburg, 2016. 498 p.
4. Statueva A.A., Polyakova T.A. Aspects of the concepts “quality of education” and “quality assurance of education”. In: Frolov I.V. (Ed.). *Pedagogicheskie chteniya v NNGU: sb. nauch. st. vseros. nauch.-prakt. konf.* [Pedagogical readings at NNGU: proceedings of the All-Russian research and practice conference]. Nizhny Novgorod, 2015. Pp. 150–153. (In Russ.).
5. Korneeva N.Yu., Branovets N.E. The content of concepts “quality of education”, “quality management of education” in the modern stage of education development. In: *Innovatsionnye tendentsii modernizatsii pedagogicheskogo obrazovaniya v usloviyakh globalizatsii: sb. st. po itogam Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Innovative trends in the modernization of pedagogical education in the context of globalization: collection of articles based on the results of the International research and practice conference]. Chelyabinsk, 2021. Pp. 202–204. (In Russ.).
6. Potashnik M.M. *Kachestvo obrazovaniya: problemy i tekhnologii upravleniya* [Quality of education: problems and management technologies]. Moscow, 2002. 350 p.
7. Chuprova L.V. Basic approaches to the definition of the concept “quality of education” in the problem field of pedagogy. *Vektor nauki Tol'yatinskogo gosudarstvennogo universiteta = Science Vector of Togliatti State University*, 2014, no. 3, pp. 336–339. (In Russ.).
8. Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. Quality management of higher education: what “quality” means and what “higher education” means? *Upravlenets = Manager*, 2020, vol. 11, no. 1, pp. 2–14. (In Russ.).
9. Avdashkin A.A., Pass A.A. Approaches to the definition of the concept of “quality of education”. *Nauchno-metodicheskoe obespechenie otsenki kachestva obrazovaniya = Scientific and Methodological Support for the Assessment of the Quality of Education*, 2018, no. 2 (5), pp. 21–26. (In Russ.).
10. Barabanova S.V., Peshkova (Belogortseva) Kh.V., Baranov I.V. et al. Commentary to the Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 “On Education in the Russian Federation” (article by article). *Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy “Garant”* [Access from the reference-legal system “Garant”].
11. Vasil'eva M.E. Problematic issues of licensing educational activities in the Russian Federation. In: *Yuridicheskie nauki, pravovoe gosudarstvo i sovremennoe zakonodatel'stvo: sb. st. VI Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Ch. 2.* [Legal sciences, the rule of law and modern legislation: proceedings of the 6th International research and practice conference: proceedings of the 4th International science and practice conference. Part 2]. Penza, 2019. Pp. 148–151. (In Russ.).
12. Grechkina O.V., Rubanova N.A. *Litsenzirovaniye obrazovatel'noi deyatel'nosti v sfere vysshego obrazovaniya: teoretiko-pravovoe issledovanie* [Licensing of educational activities in the field of higher education: theoretical and legal investigation]. Moscow, 2014. 176 p.

13. Kirillovykh A.A. The concept of licensing control of educational activities. *Pravo i obrazovanie = Law and Education*, 2021, no. 1, pp. 16–21. (In Russ.).
14. Lavrov A.S. Licensing of educational activity. *Upravlenie obrazovatel'noi organizatsiei = Management of an Educational Organization*, 2019, no. 3, pp. 13–17. (In Russ.).
15. Barinova E.B. Preparation of scientific organization to accreditation of curricula for training academic staff. *Sovremennoe obrazovanie = Modern Education*, 2020, no. 1, pp. 22–32. (In Russ.).
16. Gol'tyapina I.Yu. Legal regulation of state accreditation of educational activities. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and the State: Theory and Practice*, 2022, no. 2 (206), pp. 179–182. (In Russ.).
17. Svechnikova V.V. Evolution of legal regulation of state accreditation of educational activities in Russia. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2022, no. 4, pp. 34–50. (In Russ.).
18. Voronov A.M., Kobzar'-Frolova M.N. On the modernization of the essence and purpose of control and supervisory activities. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo = Modern Science: actual problems of theory and practice Series: Economics and Law*, 2019, no. 8, pp. 99–105. (In Russ.).
19. Maslennikova E.V., Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Statistics and sociology of the results of control and supervisory activities. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2020, vol. 15, no. 1, pp. 90–107. (In Russ.).
20. Savina A.D., Ponomareva E.A. Evaluating the impact of transition to risk-based regulation in higher education institutions. *Science for Education Today*. 2021, vol. 11, no. 2, pp. 123–153. (In Russ.).
21. Report on self-examination of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service. *Vologodskii institut prava i ekonomiki FSIN Rossii: ofits. sait* [Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service: official website]. Available at: <https://vipe.fsin.gov.ru/sveden/document/docs/otchet-y-o-rezultatakh-samoobsledovaniya.php> (In Russ.). (Accessed October 21, 2023).
22. Report on the results of self-examination of activities of the University of the FPS of Russia for 2022. *Universitet FSIN Rossii: ofits. sait* [University of the FPS of Russia: official website]. Available at: <https://spbu.fsin.gov.ru/svedeniy/doc/otchet-o-samoobsledovanii/otchet-o-samoobsledovanii-obrazovatelnoy-organizatsii.php> (In Russ.). (Accessed October 23, 2023)
23. Altynikova N.V. Accreditation monitoring in the higher education system. *Federal'naya sluzhba po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki: ofits. sait* [Federal Service for Supervision of Education and Science: official website]. Available at: <https://obrnadzor.gov.ru/> (In Russ.). (Accessed October 23, 2023).
24. On the direction of methodological recommendations: letter of the Department of State Policy in the Field of Higher Education of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation No. MN-5/339 of February 28, 2022. *Natsional'noe akkreditatsionnoe agentstvo v sfere obrazovaniya: ofits. sait* [National Accreditation Agency in the field of education: official website]. Available at: <https://nica.ru/ru/docs/4> (In Russ.). (Accessed September 23, 2023).
25. *Ob utverzhdenii dokladov o rezul'tatakh obobshcheniya pravoprimenitel'noi praktiki Federal'noi sluzhby po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki pri osushchestvlenii vidov federal'nogo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora): prikaz Federal'noi sluzhby po nadzoru v sfere obrazovaniya i nauki ot 14.03.2023 No. 385* [On approval of reports on the results of generalization of the law enforcement practice of the Federal Service for Supervision in the Field of Education and Science in the implementation of types of federal state control (supervision): Order of the Federal Service for Supervision in the Field of Education and Science No. 385 of March 14, 2023] (the document was not published).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА МОТОРОВА – старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

NATAL'YA V. MOTOROVA – Senior Lecturer at the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Статья поступила 26.10.2023