

ПРОЕКТ

Доклад
о результатах обобщения правоприменительной практики Министерства
образования и молодежной политики Свердловской области
при осуществлении федерального государственного контроля (надзора)
в сфере образования за 2022 год

Настоящий доклад подготовлен Министерством образования и молодежной политики Свердловской области (далее – Министерство) в соответствии со статьей 47 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), пунктом 15 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» (далее – ППРФ № 997).

Обобщение правоприменительной практики проводится для решения следующих задач:

- 1) обеспечение единообразных подходов к применению Министерством и его должностными лицами обязательных требований, законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре);
- 2) выявление типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений;
- 3) анализ случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявление источников и факторов риска причинения вреда (ущерба);
- 4) подготовка предложений об актуализации обязательных требований;
- 5) подготовка предложений о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре).

Глава 1. Общие положения

Министерство осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования (далее – ФГК(Н)) в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения на территории Свердловской области, и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных по месту жительства на территории Свердловской области, за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Предметом ФГК(Н) является соблюдение:

обязательных требований, установленных законодательством об образовании, в том числе лицензионных требований к образовательной

деятельности и требований, установленных федеральными государственными образовательными стандартами, и требований к выполнению аккредитационных показателей;

требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг.

Объектом ФГК(Н) является образовательная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения на территории Свердловской области, и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных по месту жительства на территории Свердловской области, за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона № 273-ФЗ.

Для учета объектов контроля в Министерстве используются:

- 1) реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности;
- 2) государственная информационная система «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам»;
- 3) государственная информационная система государственного надзора в сфере образования.

Основой для определения количества объектов контроля, в отношении которых Министерство осуществляет ФГК(Н), является количество действующих лицензий, предоставленных Министерством, сведения о которых имеются в реестре лицензий на осуществление образовательной деятельности (далее – лицензиат). Идентификация объектов контроля осуществляется по индивидуальным номерам налогоплательщиков и, соответственно, количество объектов контроля определяется по количеству лицензиатов (далее – контролируемые лица).

Количество объектов контроля, в отношении которых Министерство осуществляет ФГК(Н), по состоянию на 31 декабря 2022 года составило 3785 объектов.

ФГК(Н) осуществляется на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В целях управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на основе сведений и информации о деятельности контролируемых лиц объекты ФГК(Н) подлежат отнесению к категориям высокого, среднего и низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее – категории риска).

Критерии отнесения объектов ФГК(Н) к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям определены в ППРФ № 997.

Отнесение контролируемых лиц к категориям высокого, среднего и низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям оформлено приказами Министерства от 02.09.2021 № 864-Д и от 02.09.2022 № 815-Д.

Распределение контролируемых лиц по категориям риска представлено в таблице.

Распределение контролируемых лиц по категориям риска

| | приказ 02.09.2021 № 864-Д | приказ 02.09.2022 № 815-Д |
|-------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Высокая категория риска | 3 | 2 |
| Средняя категория риска | 264 | 126 |
| Низкая категория риска | 3659 | 3632 |

Перечни контролируемых лиц с указанием категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям размещены на официальном сайте Министерства и поддерживаются в актуальном состоянии.

Глава 2.

Организация и осуществление ФГК(Н), меры реагирования

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется посредством проведения контрольных (надзорных) мероприятий и профилактической деятельности.

В 2022 году проводились контрольные (надзорные) мероприятия со взаимодействием с контролируемыми лицами – плановые и внеплановые и без взаимодействия с контролируемыми лицами – наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности).

Основанием для проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий со взаимодействием с контролируемыми лицами (далее – К(Н)М) являлся План проведения К(Н)М на 2022 год. Формирование плана К(Н)М на 2022 год осуществлялось с учетом требований законодательства, в план К(Н)М на 2022 год были включены одно контролируемое лицо, отнесенное к высокой категории риска, и 82 контролируемых лица, отнесенных к средней категории риска. План К(Н)М на 2022 год согласован с прокуратурой Свердловской области, утвержден приказом Министерства от 07.12.2021 № 389-кн, размещен на официальном сайте Министерства.

Плановые К(Н)М проводились в форме выездных проверок.

В ходе проведения плановых выездных проверок осуществлялись контрольные (надзорные) действия: осмотр, опрос, истребование документов, получение письменных объяснений. Осуществление контрольных (надзорных) действий – осмотр и опрос – сопровождалось оформлением соответствующих протоколов. До 10 марта 2022 года было проведено 36 плановых выездных проверок.

В связи с вступлением в силу с 10 марта 2022 года постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора),

муниципального контроля» (далее – ППРФ № 336) из плана К(Н)М на 2022 год исключено 46 проверок.

Внеплановые К(Н)М проведены в форме документарных проверок по следующим основаниям:

истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленного нарушения обязательных требований (ранее выданного предписания) – 4 проверки;

наличие у контрольного (надзорного) органа сведений об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (нарушение прав обучающегося на получение общего образования) – 1 проверка.

В ходе проведения документарных проверок проводились контрольные (надзорные) действия – истребование документов и получение письменных объяснений, при этом письменные пояснения запрашивались как по фактам нарушений, так и по фактам выявленных несоответствий, противоречий в имеющихся в распоряжении Министерства сведениях и данных федеральных информационных систем и представленных контролируемым лицом информации и материалах.

Таким образом, в 2022 году по ФГК(Н) проведено 41 К(Н)М со взаимодействием с контролируемыми лицами.

По результатам К(Н)М, проведенных в 2022 году, приняты предусмотренные законодательством меры реагирования, решения:

1) выдано 34 предписания об устранении выявленных нарушений (83% от общего количества проведенных К(Н)М);

2) возбуждено 15 дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.30.2, частью 1 статьи 19.5, частями 2, 3 статьи 19.20 КоАП РФ; решение о назначении административных наказаний вынесено по 13 протоколам;

3) вынесено 6 определений об отказе в возбуждении дела об административных правонарушениях в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

В 2022 году принимались меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований и исполнением ранее выданных предписаний.

Контроль за исполнением контролируемыми лицами предписаний осуществлялся посредством рассмотрения представленных контролируемыми лицами документов и сведений в сроки, установленные предписаниями, и проведения К(Н)М. Проведены 4 внеплановых документарных проверки и 13 К(Н)М без взаимодействия с контролируемыми лицами.

При установлении фактов неисполнения предписаний двум контролируемым лицам запрещен прием (прием возобновлен при устранении нарушений); возбуждено 2 дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.7 КоАП РФ (по одному протоколу назначено административное наказание в виде предупреждения, по второму – прекращено производство по делу

об административном правонарушении за малозначительностью, объявлено устное замечание).

На основании ППРФ № 336 срок исполнения предписаний, находящихся 10 марта 2022 года на исполнении у контролируемых лиц, автоматически был продлен на 90 календарных дней со дня истечения срока его исполнения. Письмо с информацией о продлении срока исполнения предписаний направлено контролируемым лицам на адреса электронных почт.

Все выданные предписания исполнены.

В 2022 году Министерством в отношении контролируемых лиц проведено 3793 К(Н)М без взаимодействия с контролируемым лицом. К(Н)М без взаимодействия проводились на основании заданий Министра образования и молодежной политики Свердловской области.

Предметом К(Н)М без взаимодействия являлось наблюдение за соблюдением обязательных требований:

1) к полноте, достоверности и актуальности сведений о выданных документах об образовании и (или) квалификации, подлежащих внесению в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» (далее – ФИС ФРДО) - 1125 К(Н)М в отношении контролируемых лиц, реализующих основные общеобразовательные программы основного общего, среднего общего образования, образовательные программы среднего профессионального образования, образовательные программы профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;

2) к полноте, актуальности, достоверности сведений о приеме на обучение по программам среднего профессионального образования, подлежащих внесению в федеральную информационную систему обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональных информационных системах обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования (далее – ФИС ГИА и приема) – 154 К(Н)М в отношении контролируемых лиц, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования;

3) к размещению на официальном сайте контролируемого лица информации о рабочей программе воспитания и календарном плане воспитательной работы, включаемых в дошкольные образовательные программы, по организации питания в образовательной организации – 1368 К(Н)М в отношении контролируемых лиц, реализующих общеобразовательные программы дошкольного образования;

4) к размещению на официальном сайте контролируемого лица сведений о реализуемых программах профессионального обучения по профессии «Частный

охранник», в том числе наличие дисциплины «Противодействие терроризму» – 22 К(Н)М в отношении контролируемых лиц, реализующих программы профессионального обучения по профессии «Частный охранник»;

5) к размещению на официальном сайте контролируемого лица информации и документов, регламентирующих прием на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, – 964 К(Н)М в отношении контролируемых лиц, реализующих основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего, среднего общего образования.

В целях оценки исполнения ранее выданных предписаний проведено 13 К(Н)М без взаимодействия с контролируемым лицом.

В целях проведения оценки достоверности поступивших сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, содержащихся в обращениях граждан, информации органов государственной власти и средств массовой информации проведено 147 К(Н)М без взаимодействия с контролируемым лицом.

По результатам К(Н)М без взаимодействия с контролируемыми лицами при выявлении признаков нарушений обязательных требований контролируемым лицам объявлено 3026 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований.

Информация об осуществлении Министерством ФГК(Н) внесена в федеральную государственную информационную систему «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий».

В 2022 году решения Министерства, действия (бездействия) должностных лиц Министерства, связанные с осуществлением контрольной (надзорной) деятельности, не обжаловались.

Глава 3.

Выявление типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений

В ходе К(Н)М со взаимодействием с контролируемыми лицами выявлено 339 нарушений обязательных требований.

Среднее количество нарушений, выявленных в ходе одной проверки, составило 8,3 нарушения (в 2021 году – 11,1 нарушений).

Распределение нарушений обязательных требований по группам нарушений.

| | | |
|--|-----|-----|
| Неисполнение полномочий, отнесённых к компетенции образовательного учреждения | 127 | 128 |
| Нарушение обязательных требований законодательства РФ в сфере образования, предъявляемых к содержанию локальных нормативных актов, регламентирующих деятельность | 68 | 68 |

| | | |
|--|----|----|
| Несоответствие содержания образовательных программ образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам и федеральным государственным требованиям | 40 | 40 |
| Нарушение обязательных требований законодательства РФ, связанных с размещением информации и ведением официального сайта в сети «Интернет» | 38 | 38 |
| Нарушение требований к порядку проведения аттестации педагогических работников | 22 | 22 |
| Нарушение порядка принятия локальных нормативных актов | 9 | 9 |
| Несоблюдение порядка заполнения, выдачи, хранения и учета документов об образовании и (или) квалификации | 8 | 8 |
| Неполнота внесения данных в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) квалификации, документах об обучении» | 8 | 8 |
| Нарушение порядка приема в образовательное учреждение | 6 | 6 |
| Нарушение прав обучающихся на перевод в другое образовательное учреждение, реализующее образовательную программу соответствующего уровня | 5 | 5 |
| Нарушение лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности | 4 | 4 |
| Несоответствие определённого списка учебников утверждённому федеральному перечню учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ | 2 | 2 |
| Нарушение при организации обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях | 1 | 1 |
| Реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и календарным учебным графиком | 1 | 1 |
| Превышение полномочий | 1 | 1 |

В ходе К(Н)М без взаимодействия с контролируемыми лицами выявлены признаки нарушений обязательных требований, установленных:
частью 2 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ (1192 случая);
частью 1 статьи 34 Федерального закона № 273-ФЗ (45 случаев);

постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2021 № 825 «О федеральной информационной системе «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» (964 случая);

приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации от 14.08.2020 № 831 «Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления информации» (1273 случая) ;

приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 02.09.2020 № 458 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (337 случаев).

Основными причинами возникновения нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации могут являться:

недостаточность знаний нормативных (правовых) актов в сфере образования и возможных последствий невыполнения обязательных требований у должностных лиц организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

неправильное применение и толкование контролируемым лицом норм законодательства Российской Федерации об образовании.

Минимизация количества и предупреждение нарушений обязательных требований, выявляемых в деятельности контролируемых лиц, обеспечивались реализацией Министерством в 2022 году Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям Министерства при осуществлении ФГК(Н), утвержденной приказом от 17.12.2021 № 392-кн (далее – Программа профилактики на 2022 год).

Глава 4. Предложения об актуализации обязательных требований и внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре)

1. Актуализировать Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, в рамках ФГК(Н), утвержденный 21.09.2021 Министерством просвещения Российской Федерации (с изменениями).

2. Включить в Перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении ФГК(Н), утвержденный приказом

Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 04.10.2021 № 1336 «Об утверждении Перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования», следующий индикатор «Непредставление в течение календарного года организацией, осуществляющей образовательную деятельность по программам среднего профессионального образования на основании лицензии на осуществление образовательной деятельности, оператору федеральной информационной системы обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования сведений о приеме граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального образования, объявляемом образовательными организациями, осуществляющими прием на обучение, в порядке, установленном Правилами формирования и ведения федеральной информационной системы обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональных информационных систем обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2021 № 2085.

3. Конкретизировать в ППРФ № 997 порядок и основания принятия решения об изменении категории риска, предусмотрев положения об осуществлении контрольным (надзорным) органом оценки представленных контролируемым лицом сведений о соответствии объекта государственного контроля (надзора) критериям отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска иной категории.

4. Определить в ППРФ № 997 виды контрольных (надзорных) действий, допустимых к осуществлению при проведении вида контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом – выездное обследование.