Обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования, лицензионного контроля образовательной деятельности министерством образования Красноярского края в 2017 году

1. **Общие положения**

Настоящие материалы, содержащие результаты правоприменительной практики министерства образования Красноярского края (далее – министерство) разработаны в целях профилактики нарушений обязательных требований, и основаны на реализации положений:

Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в  оссийской Федерации»;

Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

постановления Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности»

и иных нормативных правовых актов.

Целями обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

обеспечение единства практики применения министерством федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, иных нормативных документов, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации (далее – обязательные требования);

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике министерства путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, и контрольно-надзорных функций;

повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности министерства;

выработка путей по минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов министерства, позволяющих соблюдать периодичность плановых и внеплановых проверок подконтрольных субъектов.

Задачами обобщения и анализа правоприменительной практики являются:

выявление проблемных вопросов применения министерством обязательных требований;

выработка оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики с привлечением заинтересованных лиц и их реализация;

подготовка предложений по совершенствованию законодательства;

выявление типичных нарушений обязательных требований и подготовка предложений по реализации профилактических мероприятий для их предупреждения;

выработка рекомендаций в отношении мер, которые должны применяться министерством в целях недопущения типичных нарушений обязательных требований.

В качестве источников формирования доклада использованы:

результаты проверок и иных мероприятий по контролю, в том числе осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

результаты применения мер прокурорского реагирования по вопросам надзорной деятельности;

результаты рассмотрения заявлений и обращений граждан;

результаты взаимодействия с территориальными органами Федеральной службы судебных приставов по принудительному взысканию административных штрафов и приостановлению деятельности;

разъяснения, полученные министерством от Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, органов прокуратуры, суда, иных государственных органов по вопросам, связанным с осуществлением надзорной деятельности.

1. **Сведения о проведенных мероприятиях по контролю и принятых мерах реагирования**

Работа министерства за 2017 год осуществлялась в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, регламентирующими деятельность контрольно-надзорных органов.

Министерством на постоянной основе осуществляется анализ нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, а также оценка их эффективности, по результатам которых разрабатываются соответствующие проекты и предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

В рамках 2017 года дважды систематизированы обязательные требования в сфере образования, по результатам которой установлен исчерпывающий перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного надзора в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования, лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

Общее количество проведенных министерством плановых и внеплановых проверок за 2017 год составило 727 единиц, в том числе в отношении субъектов малого и среднего бизнеса – 1. Всего министерством проведено 102 внеплановых проверки, в том числе 2 внеплановых проверки по требованию прокурора.

По итогам проверок выдано 406 предписаний об устранении выявленных нарушений, из них по внеплановым проверкам выдано 13 предписаний (в том числе согласованных с прокурором – 2). Количество проверок, по которым не выявлены нарушения обязательных требований и не принимались меры составило 229 единиц.

В 12 случаях было приостановлено действие свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности.

Сотрудники министерства 4 раза привлекались органами прокуратуры в качестве специалистов при проведении проверок по исполнению законодательства Российской Федерации об образовании.

По фактам совершения правонарушений подконтрольными субъектами за 2017 год возбуждено 213 дел об административных правонарушениях (за аналогичный период 2016 года – 203).

К административной ответственности по имеющимся данным на момент составления доклада в виде штрафа и предупреждения министерством привлечено 116 лиц, нарушивших обязательные требования, в том числе 67 юридических лиц, 12 должностных лиц, 37 физических лиц.

Трижды судами по материалам министерства приостанавливалась деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

В 2017 году ни в судебном, ни в административном порядке действия должностных лиц министерства не обжаловались.

Проведенный анализ возможных причин возникновения типовых и (или) массовых нарушений обязательных требований, рекомендации по снижению их количества, устранению причин их возникновения показал следующее.

В ходе проведенных мероприятий по контролю выявлены нарушения обязательных требований законодательства об образовании, в том числе связанных с:

обеспечением соблюдения законодательства об образовании;

обеспечением соответствия содержания и качества подготовки обучающихся требованиям федеральных государственных образовательных стандартов;

обеспечением лицензионных требований образовательной деятельности.

1. Типовые нарушения обязательных требований, выявленные в ходе осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования

Среди типовых нарушений, связанных с обеспечением соблюдения законодательства об образовании, отмечаются следующие.

В нарушение Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»:

статей 28, 30 – образовательная организация не осуществляет текущий контроль успеваемости обучающихся;

статьи 29 – организация не обновляет информацию и документы, размещенные на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в течение десяти рабочих дней со дня их создания, получения или внесения в них соответствующих изменений;

статьи 30 – организация при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, не учитывает мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся;

статьи 30 – локальные нормативные акты организации не регламентируют формы, периодичность и порядок осуществления текущего контроля и промежуточной аттестации;

статьи 34 – не принят локальный нормативный акт, устанавливающий порядок обучения по индивидуальному учебному плану, в том числе на ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы;

статьи 45 – комиссия по урегулированию споров в образовательной организации создана из неравного числа представителей родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность;

статьи 46 – к реализации образовательных программ привлекаются лица, не имеющие среднего профессионального или высшего образования и не отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам;

статей 54, 61 – отчисление обучающегося из образовательной организации производится в отсутствие законных оснований и без издания распорядительного акта организации об отчислении обучающегося;

статей 2, 58 – в учебных планах организации не определены формы промежуточной аттестации обучающихся; положением о зачислении, переводе и отчислении обучающихся не предусмотрен вариант перевода на следующий год обучения условно обучающихся, имеющих неудовлетворительные результаты промежуточной аттестации;

статей 75, 83 – организация принимает на обучение по дополнительным общеразвивающим программам в области искусств на основании результатов индивидуального отбора и на основании проведения конкурса;

статьи 84 – зачисление на обучение по дополнительной предпрофессиональной образовательной программе происходит без проведения индивидуального отбора.

В нарушение Порядка проведения самообследования образовательной организацией, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14.06.2013 № 462:

организация не определяет сроки, форму проведения самообследования, состав лиц, привлекаемых для его проведения;

организация не включает отчет по результатам самообследования оценку учебно-методического, библиотечно-информационного обеспечения;

организация не обеспечивает оформление отчета по результатам самообследования по состоянию на дату, установленную указанным Порядком.

В нарушение Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 08.04.2014 № 293:

образовательная организация не размещает на официальном сайте в сети Интернет информацию о сроках приема документов;

нарушены сроки издания приказа о зачислении в образовательную организацию;

в заявлениях о приеме в образовательную организацию не указаны контактные телефоны родителей (законных представителей);

в заявлениях о приеме в образовательную организацию отсутствует отметка о факте ознакомления родителей (законных представителей) обучающихся с копией распорядительного акта органа местного самоуправления о закреплении образовательных организаций за конкретными территориями, которая фиксируется в заявлении о приеме в образовательную организацию и заверяется личной подписью родителей (законных представителей) ребенка.

В нарушение Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.08.2013 № 1008:

образовательная организация не обеспечивает ежегодное обновление дополнительной общеобразовательной программы с учетом развития науки, техники, культуры, экономики, технологий и социальной сферы

в организации не разработан локальный нормативный акт, регламентирующий формы получения образования и количество обучающихся в объединении, их возрастные категории, а также продолжительность учебных занятий в объединении, зависящую от направленности дополнительных программ.

В нарушение Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 07.04.2014 № 276, образовательная организация не проводит аттестацию педагогических работников в целях подтверждения соответствия занимаемым должностям.

В нарушение требований федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.10.2013 № 1155:

в образовательной программе дошкольного образования отсутствуют различные образовательные области;

содержание и структура разделов основной образовательной программы дошкольного образования не соответствуют требованиям федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования;

режимом дня предусмотрена образовательная нагрузка, превышающая допустимую нагрузку.

В нарушение федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373, федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования»:

план внеурочной деятельности организационного раздела основной образовательной программы общего образования не содержит распределения объема внеурочной деятельности для обучающихся при получении общего образования по годам обучения;

план внеурочной деятельности организационного раздела основной образовательной программы начального общего образования не выделяет отдельные направления;

в календарном учебном графике отсутствуют сроки прохождения промежуточной аттестации;

рабочие программы внеурочной деятельности не содержат формы организации и виды деятельности, в тематическом планировании отсутствуют планируемые/фактические даты проведения занятий;

не соответствуют стандартам наименования предметных областей, указанных в учебном плане.

В нарушение Порядка назначения государственной академической стипендии студентам, государственной социальной стипендии студентам, государственной стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, обучающимся за счет средств краевого бюджета по очной форме обучения, утвержденного постановлением правительства Красноярского края от 24.09.2014 № 411-п:

выплаты государственной академической стипендии обучающимся назначаются позднее 10 рабочих дней с момента зачисления обучающихся.

В нарушение Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства России от 15.08.2013 № 706:

в договорах об образовании, заключенных организацией с обучающимися, отсутствуют: информация о документе, выдаваемом обучающемуся после успешного освоения им соответствующей образовательной программы и прохождения итоговой аттестации; сведения о правах и обязанностях сторон договора, вид, уровень, направленность образовательной программы.

В нарушение Положения о практике обучающихся, осваивающих основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 18.04.2013 № 291:

не представлены задания на практику, согласованные с организацией, осуществляющей деятельность соответствующего профиля;

организацией не формируется характеристика на обучающегося по освоению профессиональных компетенций в период прохождения практики.

В нарушение Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления на нем информации, утвержденных приказом Рособрнадзора от 29.05.2014 № 785:

организация не формирует открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию о ее деятельности, и не обеспечивает доступ к таким ресурсам посредством размещения их на официальном сайте организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

пользователю официального сайта организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не предоставляется наглядная информация, включающая в себя ссылку на официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации в сети «Интернет»;

на официальном сайте организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» отсутствует:

информация об описании образовательной программы с приложением ее копии, об учебном плане с приложением его копии, об аннотации к рабочим программам дисциплин (по каждой дисциплине в составе образовательной программы) с приложением их копий, о календарном учебном графике с приложением его копии, о методических и об иных документах, разработанных образовательной организацией для обеспечения образовательного процесса, о реализуемых образовательных программах с указанием учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, предусмотренных соответствующей образовательной программой;

локальный нормативный акт, регламентирующий стоимость обучения по каждой образовательной программе;

информация о персональном составе педагогических работников с указанием преподаваемых дисциплин работника, квалификации по диплому с указанием образовательной организации его выдавшей;

информация о наличии объектов спорта,

информация о количестве оборудования, размещенного в учебных кабинетах, объектах для проведения практических занятий, и его технических характеристиках;

В нарушение Правил формирования и ведения федеральной информационной системы «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 729:

образовательной организацией не внесены в Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации сведения о документах об образовании и о квалификации, выданных с 1 января 2004 г. по 31 декабря 2008 г. включительно, при требовании о внесении указанных сведений в срок до 31 декабря 2016 г.;

образовательной организацией не внесены Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации сведения о документах об образовании и о квалификации, выданных с 1 января 2009 г. по 31 августа 2013 г. включительно, при требовании о внесении указанных сведений в срок до 31 декабря 2014 г.;

образовательной организацией не внесены Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации сведения о документах об образовании и о квалификации, выданных с 1 сентября 2013 г. по 25 апреля 2017 г., при требовании о внесении указанных сведений в течение 60 дней с даты выдачи документов.

Основными нарушениями, связанными с обеспечением соответствия содержания и качества подготовки обучающихся требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, являются следующие.

В части выявленных несоответствий содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования федеральным государственным образовательным стандартам (далее – ФГОС):

в рабочих программах учебных дисциплин обязательной части общепрофессионального учебного цикла основной профессиональной образовательной программы среднего профессионального образования – программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих (далее – ОПОП СПО ППКРС) не предусмотрено освоение обучающимися компетенций (общих и профессиональных), установленных ФГОС;

объем времени учебной дисциплины «Безопасность жизнедеятельности», отведённый на освоение основ военной службы (основ медицинских знаний), составляет менее 70 процентов от общего объема времени, предусмотренного ФГОС;

в рабочих программах профессиональных модулей (междисциплинарных курсов) при использовании объема времени, отведенного на вариативную часть, не определены дополнительные компетенции, умения и знания, позволяющие дать возможность расширения и (или) углубления подготовки, необходимые для обеспечения конкурентоспособности выпускника в соответствии с запросами регионального рынка труда и возможностями получения образования;

в образовательной организации текущий контроль успеваемости
и промежуточная аттестация по отдельным учебным дисциплинам,
по учебным и производственным практикам, профессиональным модулям проводится с нарушениями порядка, определенного образовательной организацией и учебным планом (отсутствуют ведомости промежуточной аттестации по отдельным учебным дисциплинам, практикам, профессиональным модулям);

учебная практика проводится мастерами производственного обучения и (или) преподавателями дисциплин профессионального цикла
в организациях, не имеющих специально оборудованные помещения;

в образовательной организации не определены формы отчетности
по каждому виду практик и отсутствуют отчетные документы обучающихся по итогам прохождения практики;

разработанные образовательной организацией фонды оценочных средств для проведения промежуточной аттестации обучающихся
по учебным дисциплинам на соответствие их персональных достижений поэтапным требованиям не позволяют оценить уровень приобретенных компетенций (общих и профессиональных);

образовательной организацией не разработаны фонды оценочных средств для промежуточной аттестации по профессиональным модулям (квалификационному экзамену), государственной итоговой аттестации;

выпускная практическая квалификационная работа проводится
во время производственной практики, а не за счёт времени, отведенного
на её проведение по учебному плану и календарному учебному графику;

в образовательной организации условия реализации ОПОП СПО ППКРС не соответствуют ФГОС СПО:

отсутствует дополнительное профессиональное образование
по программам повышения квалификации не реже 1 раза в 3 года у мастеров производственного обучения;

библиотечный фонд не укомплектован печатными и (или) электронными изданиями основной и дополнительной литературы
по дисциплинам всех учебных циклов, изданными за последние 5 лет.

В части выявленных несоответствий содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам общего образования ФГОС:

несоответствие требованиям статей 28, 58  Федерального закона от 29.12.2017 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части осуществления промежуточной аттестации обучающихся, установление форм, периодичности и порядка её проведения;

взаимное несоответствие раздела «Система оценки достижения планируемых результатов освоения ООП» и локальных нормативных актов о формах, периодичности и порядке проведения промежуточной аттестации;

несоответствие требованиям пункта 9 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2017 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части отсутствия ООП ООО для обучающихся (7-9 классов), заканчивающих освоение программы в соответствии с требованиями ч. II ФК ГОС ООО;

несоответствие требованиям ФГОС ООО к содержанию учебных планов (отсутствие учебного плана на весь срок реализации образовательной программы в организационном разделе ООП, отсутствие части, формируемой участниками образовательных отношений, обеспечивающей образовательные потребности и интересы обучающихся, несоответствие наименования обязательных предметных областей, предметов);

несоответствие требованиям ФГОС ООО к содержанию планов внеурочной деятельности (отсутствие плана внеурочной деятельности
в организационном разделе ООП, отсутствие плана внеурочной деятельности на весь срок реализации образовательной программы);

несоответствие требованиям ФГОС ООО к содержанию календарного учебного графика (не определено чередование урочной и внеурочной деятельности, отсутствуют сроки проведения промежуточной аттестации
для 1, 9, 11 классов);

несоответствие требованиям ФГОС ООО к содержанию раздела ООП, представляющему систему условий реализации (отсутствует обоснование необходимых изменений в имеющихся условиях в соответствии
с приоритетами ООП основного общего образования ОО, осуществляющей образовательную деятельность; механизмы достижения целевых ориентиров в системе условий; сетевой график (дорожную карту) по формированию необходимой системы условий).

Основными причинами типовых нарушений обязательных требований послужили:

незнание обязательных требований;

правовой нигилизм;

низкая личная ответственность;

небольшой размер штрафных санкций по сравнению с временными, трудовыми и финансовыми расходами на обеспечение соблюдения обязательных требований.

1. Типовые нарушения обязательных требований, выявленные в ходе осуществления лицензионного контроля образовательной деятельности

Среди типовых нарушений, связанных с обеспечением лицензионных требований, выделены следующие.

В нарушение Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966 (пункты 6, 7):

библиотечный фонд лицензиата не укомплектован печатными и (или) электронными учебными изданиями в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта;

у лицензиата отсутствует материально-техническое обеспечение образовательной деятельности по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, отсутствует минимально необходимый для реализации образовательной программы перечень материально-технического обеспечения;

лицензиатом привлечены к педагогической деятельности педагогические работники, не отвечающие требованиям статьи 46 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, требованиям федерального государственного образовательного стандарта;

у лицензиата отсутствует в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые лицензиат использует для осуществления образовательной деятельности, учитывающего в том числе требования статьи 17 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также статьи 41 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

у лицензиата отсутствуют согласованные с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации программы подготовки (переподготовки) водителей автомототранспортных средств, трамваев и троллейбусов, а также заключения о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям (для образовательных программ подготовки водителей автомототранспортных средств).

В нарушение части 1, 9 статьи 18 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ч. 1, 4 ст. 91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»:

лицензиатом осуществляется образовательная деятельность по реализации дополнительных общеобразовательных и основных (дошкольных, общеобразовательных, среднего профессионального образования) образовательных программ по адресам, не указанным в приложении к лицензии на осуществление образовательной деятельности;

лицензиатом осуществляется образовательная деятельность по реализации образовательных программ, не указанных в приложении к лицензии.

Основными причинами типовых нарушений обязательных требований послужили:

незнание обязательных требований;

оптимизация расходов (экономия денежных средств с целью их расходования на иные цели);

отсутствие достаточного финансирования бюджетных организаций;

правовой нигилизм;

низкая личная ответственность;

небольшой размер штрафных санкций по сравнению с расходами на обеспечение соблюдения обязательных требований.

1. Заключительные положения

В целях предупреждения нарушений законодательства об образовании в Красноярском крае, для снижения количества нарушений требований законодательства об образовании и устранения причин и условий, способствующих их возникновению, организациям необходимо соблюдать нормативные правовые акты в сфере образования, а также выполнять предписания, постановления и иные законные требования должностных лиц министерства, разрабатывать и осуществлять меры правового самоконтроля, своевременно обучать работников организаций обязательным требованиям законодательства об образовании.

Обязанность проведения профилактики нарушений обязательных требований министерством в целях реализации положений федерального от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ввели приказы Минобрнауки России, утвердившие административные регламенты исполнения государственных функций.

В 2017 году министерством проводились мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований законодательства об образовании, осуществляемые в формах правового просвещения и информирования. Указанные профилактические мероприятия проводились в отношении дошкольных и общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, их учредителей и других подконтрольных лиц.

Разработана и размещена на официальном сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети Интернет <http://www.krasobrnadzor.ru> программа профилактики на 2018 год.

Программа профилактики нарушений обязательных требований законодательства об образовании министерства на 2017 год реализована в полном объеме и завершается настоящим докладом о правоприменительной практике министерства.

*За дополнительной информацией обращайтесь к Граку Денису Валерьевичу, заместителю начальника отдела по надзору и контролю за соблюдением законодательства в сфере образования Министерства образования Красноярского края 8 (391) 221-73-99*