

Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Управления по надзору и контролю в сфере образования Департамента Смоленской области по образованию и науке в области федерального государственного контроля качества образования за 2019 год

Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Департамента Смоленской области по образованию и науки за 2019 год (далее - Обзор практики) подготовлен во исполнение пункта 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ) и на основании Методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, одобренных на заседании подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7, и приказа Департамента от 20.12.2019 № 212-УНК/19 «Об утверждении порядка организации работы в Департаменте Смоленской области по образованию и науке по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности».

1. Правоприменительная практика организации и проведения мероприятий по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности

В рамках контрольно-надзорной деятельности Департамент Смоленской области по образованию и науке (далее – Департамент) осуществляет следующие виды государственного контроля (надзора):

государственный контроль (надзор) в сфере образования, который включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования (статья 93 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации") (далее - Закон об образовании);

лицензионный контроль за образовательной деятельностью (Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности") (далее - Закон о лицензировании).

Федеральный государственный контроль качества образования направлен на осуществление деятельности по оценке соответствия содержания и качества

подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок в отношении общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам (далее – образовательные организации) на территории Смоленской области, и принятие по их результатам мер, предусмотренных действующим законодательством.

В 2019 году отделом лицензирования, аккредитации и контроля качества управления по надзору и контролю в сфере образования Департамента Смоленской области по образованию и науке (далее – отдел) в отношении образовательных организаций, в соответствии с планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год, осуществлено 54 контрольно-надзорных мероприятия

Организация и проведение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей включает в себя такие процедуры как:

составление ежегодного плана проведения Департаментом плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

использование оснований для проведения внеплановых проверок;

разработка и издание распорядительных актов Департамента о проведении проверок, их содержание;

выбор формы проведения проверки;

исчисление и соблюдение сроков проведения проверки;

соблюдение прав юридических лиц при организации и проведении проверки;

оформление результатов проверки;

работа с обращениями физических и юридических лиц, содержащими сведения о нарушении обязательных требований, причинении вреда или угрозе причинения вреда общественным отношениям в сфере образования.

Ежегодный план проведения Департаментом Смоленской области по образованию и науке плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

В соответствии со статьей 9 Федерального закона № 294-ФЗ плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов.

В срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры.

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ и в срок до 1 октября

года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

План проведения Департаментом Смоленской области по образованию и науке плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год утвержден начальником Департамента 28.10.2018 и направлен в прокуратуру Смоленской области.

Разработка и издание распорядительных актов Департамента о проведении проверки и их содержание

На основании части 1 статьи 14 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ приказы Департамента о проведении проверок разрабатываются и издаются в соответствии с типовой формой распоряжения (приказа) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 (далее - Типовая форма). В приказах Департамента о проведении проверки указываются сведения, предусмотренные частью 2 статьи 14 Федерального закона № 294-ФЗ и Типовой формой.

Формы проведения проверок (документарная и (или) выездная проверка)

Установление формы проведения проверок регламентировано Федеральным законом № 294-ФЗ.

В соответствии с частью 11 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ плановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 Федерального закона № 294-ФЗ.

При проведении проверок федерального государственного контроля качества образования Департаментом используется только выездная форма проверки.

Исчисление и соблюдение сроков проведения проверок

Частью 1 статьи 13 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что срок проведения каждой документарной или выездной проверки не превышает двадцать рабочих дней.

В среднем срок проведения Департаментом комплексной проверки, включающей проведение контрольно-надзорных мероприятий по федеральному

государственному контролю качества образования, составляет 3 дня.

Соблюдение прав подконтрольных субъектов при организации и проведении проверок

Руководствуясь статьей 18 Федерального закона № 294-ФЗ должностные лица отдела Департамента, осуществляющие контрольно-надзорные мероприятия, соблюдают законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, в отношении которого проводится проверка.

При проведении отделом Департамента проверок соблюдались права руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя образовательной организации, установленные статьей 21 Федерального закона № 294-ФЗ, а именно:

непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать от должностных лиц Департамента информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено Федеральным законом № 294-ФЗ;

знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении и согласии/несогласии с результатами проверки, а также с отдельными действиями должностных лиц Департамента;

обжаловать действия (бездействие) должностных лиц Департамента, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Оформление результатов проверки, оценка тяжести допущенных подконтрольными субъектами нарушений

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ по результатам проверок должностными лицами Департамента, проводящими проверку, в двух экземплярах составляется акт по Типовой форме.

Содержание акта проверки, включая приложение к нему, его оформление, вручение осуществляются в соответствии с требованиями статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ.

В соответствии с частью 3 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ меры, принимаемые по результатам проведения проверок федерального государственного контроля качества образования, устанавливаются Законом об образовании.

В рамках осуществления федерального государственного контроля качества образования отделом Департамента осуществляется оценка соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам мер, предусмотренных частью 9 статьи 93 Закона об образовании.

В случае выявления несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам Департамент, согласно части 9 статьи 93 Закона об образовании, приостанавливает действие государственной аккредитации образовательной деятельности полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки и устанавливает срок устранения выявленного несоответствия. Указанный срок не может превышать шесть месяцев. До истечения срока устранения выявленного несоответствия Департамент должен быть уведомлен образовательной организацией об устранении выявленного несоответствия с приложением подтверждающих документов. В течение тридцати дней после получения уведомления Департамент проводит проверку содержащейся в уведомлении информации об устранении образовательной организацией выявленного несоответствия.

Действие государственной аккредитации возобновляется по решению Департамента со дня, следующего за днем подписания акта, устанавливающего факт устранения выявленного несоответствия. В случае, если в установленный Департаментом срок образовательная организация не устранила выявленное несоответствие, Департамент лишает образовательную организацию государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки.

Меры, принимаемые Департаментом по результатам проверок в отношении подконтрольных субъектов

По результатам федерального государственного контроля качества образования по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в 2019 году изданы распорядительные акты Департаментом:

- о приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации образовательной деятельности – 11 (в 2018 – 14);
- о лишении государственной аккредитации образовательной деятельности - 0;
- о возобновлении действия государственной аккредитации - 9.

По данным, в сравнении с 2018 годом, видно, что количество приказов о приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации уменьшилось.

II. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

Перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Департаментом федерального государственного контроля качества образования

На основании методических рекомендаций по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора), утвержденных протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016, были разработаны и утверждены приказом Департамента от 28.12.2017 № 509-л перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых является предметом федерального государственного контроля качества образования.

В связи с изданием и вступлением в силу нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования, в том числе нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, Департаментом на постоянной основе осуществляется мониторинг обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, применяемых при осуществлении Департаментом мероприятий по контролю и надзору, и актуализация указанных перечней.

На официальном сайте Департамента предусмотрена возможность установления обратной связи с подконтрольными субъектами, в отношении которых устанавливаются обязательные требования, для сбора предложений и замечаний по размещенным перечням актов. За период январь - декабрь 2019 года предложений и замечаний не поступило.

Типовые нарушения обязательных требований

В рамках федерального государственного контроля качества образования в 2019 году к наиболее часто встречающимся несоответствиям содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам относились следующие:

отсутствие материалов, отражающих динамику индивидуальных образовательных достижений обучающихся в процессе освоения основных образовательных программ начального общего и основного общего образования, не подлежащих итоговой оценке (ценностные ориентации обучающихся и индивидуальные личностные характеристики), что противоречит требованиям раздела II федеральных государственных образовательных стандартов начального общего и основного общего образования (далее – ФГОС НОО, ФГОС ООО);

отсутствие планирования и анализа формирования у обучающихся навыков участия в учебно-исследовательской и проектной деятельности, что противоречит п. 18.2.1 ФГОС ООО;

несоответствие условий реализации основных общеобразовательных программ требованиям п. 19.11. ФГОС НОО, п. 18.3.2. ФГОС ООО, п. 18.3.3. ФГОС СОО;

несоответствие программ развития универсальных учебных действий обучающихся при получении основного общего образования требованиям п. 18.2.1. ФГОС ООО;

несоответствие программ воспитания и социализации обучающихся при получении основного общего образования требованиям п. 18.2.3. ФГОС ООО;

несоответствие содержания организационного раздела основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования требованиям п. 14 ФГОС ООО, ФГОС СОО (отсутствует план внеурочной деятельности);

несоответствие системы оценки достижения планируемых результатов освоения основной образовательной программы среднего общего образования требованиям п. 18.1.3. ФГОС СОО;

анализ и оценка функционирования внутренней системы оценки качества образования в образовательных организациях осуществляется в нарушение требований п. 19.9 ФГОС НОО, п. 18.1.3 ФГОС ООО, ФГОС СОО;

анализ и оценка промежуточной аттестации обучающихся в рамках урочной и внеурочной деятельности не осуществляется в соответствии с требованиями п. 18.1.3. ФГОС ООО, ФГОС СОО.

Проводя анализ нарушений, выявляемых в ходе проведения проверок, можно сделать вывод, что перечень типичных нарушений аналогичен 2018 году, однако наблюдается уменьшение их доли в общем объеме выявленных нарушений, что свидетельствует об эффективной профилактической работе, направленной на предупреждение нарушений обязательных требований федеральных государственных образовательных стандартов.

Профилактические мероприятия, направленные на недопущение нарушения обязательных требований

В рамках проведения работы, направленной на предупреждение нарушений организациями, осуществляющими образовательную деятельность требований, соблюдение которых оценивается Департаментом при проведении мероприятий по контролю в рамках федерального государственного контроля качества образования, в 2019 году осуществлялись профилактические мероприятия, предусмотренные Программой проведения профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований на 2019 год, утвержденной приказом Департамента от 28 декабря 2018 года № 254-УНК/18 (далее - Программа).

Целями Программы являются:

предупреждение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации об образовании;

устранение причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, установленных законодательством об образовании.

Задачами Программы являются:

укрепление системы профилактики нарушений обязательных требований, установленных законодательством об образовании, путем активизации

профилактической деятельности Департамента Смоленской области по образованию и науке;

выявление причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, установленных законодательством об образовании;

повышение правовой культуры руководителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

формирование единого понимания обязательных требований в сфере образования у всех участников контрольно-надзорной деятельности;

систематизация работы по проведению профилактических мероприятий.

В 2019 году Департаментом в рамках Программы осуществлялось:

проведение обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в Департаменте;

информирование юридических лиц об итогах федерального государственного контроля качества образования, проведенного в первом полугодии 2019 года, путем подготовки аналитической информации и размещения ее на официальном сайте Департамента;

разъяснительная работа в муниципальных образованиях посредством проведения зональных практико-ориентированных совещаний с руководителями организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

направление информационных писем в адрес руководителей органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, о наиболее часто встречающихся случаях несоответствий требованиям федеральных государственных образовательных стандартов;

консультации руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, при уведомлении о проведении проверки, о типичных и возможных несоответствиях требованиям федеральных государственных образовательных стандартов и путях их предупреждения;

для специалистов муниципальных органов управления образованием и руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проведены вебинары по вопросам функционирования внутренней системы оценки качества образования;

консультации с руководителями организации, осуществляющих образовательную деятельность, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, по вопросам причин выявленных в ходе проверки несоответствий и о мерах по их устранению и недопущению впредь;

для аттестованных экспертов, привлекаемых к мероприятиям по контролю, проведено 2 обучающих семинара по проведению контрольно-надзорных мероприятий в рамках федерального государственного контроля качества образования.;

на постоянной основе на официальном сайте Департамента обеспечивается объективное и всестороннее информационное освещение деятельности Департамента, направленное на предотвращение нарушений обязательных требований, в части информирования общественности и подконтрольных субъектов о проводимых контрольно-надзорных мероприятиях, выявленных нарушениях и принятых по результатам проведенных мероприятий мерах.