

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 лицензионного контроля за образовательной деятельностью за 2019 год

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 надзора в сфере образования за первое полугодие 2019 года (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 - Закон о защите прав предпринимателей при проведении проверок) 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.

Обзор практики за 2019 год подготовлен по результатам контрольно-надзорной деятельности в области федерального государственного надзора в сфере образования.

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

Управление по надзору и контролю в сфере образования Департамента Смоленской области по образованию и науке (далее - управление) осуществляет лицензионный контроль за образовательной деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Смоленской области (за исключением организаций, указанных в пункте 7 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании)).

Управление осуществляет лицензионный контроль за образовательной деятельностью в отношении следующих видов подконтрольных субъектов:

- дошкольные образовательные организации;
- профессиональные образовательные организации;

- организации дополнительного образования;
- организации дополнительного профессионального образования.
- организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых;
- индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность;
- иные организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Общее количество подконтрольных субъектов по состоянию на 01.01.2019 составляло 992 организации, из них дошкольных образовательных организаций 262, общеобразовательных организаций 380, профессиональных образовательных организаций 34, организаций дополнительного образования 101, организаций дополнительного профессионального образования 35, организаций, осуществляющих лечение, оздоровление и отдых, социальное обслуживание 21, организаций для детей сирот и детей оставшихся без попечения родителей 2, иных юридических лиц 96, индивидуальных предпринимателей 31.

Непосредственно исполнение лицензионного контроля за образовательной деятельностью в Департаменте осуществляет отдел государственного надзора управления (далее - Отдел надзора).

При осуществлении Департаментом лицензионного контроля за образовательной деятельностью применяется единый порядок организации и проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

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 проверки, их содержание;
- выбор формы проведения проверки;
- исчисление и соблюдение сроков проведения проверки;
- соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей 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;
- меры, принимаемые Департаментом по результатам проверок в отношении подконтрольных субъектов;
- судебная практика.

*Ежегодный план проведения управлением
проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей*

План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год сформирован в соответствии с требованиями статей 9, 26.2 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок, Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, Методическими рекомендациями по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016.

В соответствии со статьей 9 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок 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) и в соответствии с частью 4 статьи 9 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора) 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 плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год, предусматривающий проведение 158 проверок, утвержден приказом начальника Департамента от 23.10.2018 № 207-УНК/18.

В течение 2019 года по основаниям, установленным пунктом 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, Департаментом отменены 14 проверок.

Всего в 2019 году Департаментом в рамках федерального государственного надзора в сфере образования проведена 91 плановая проверка (83 проверки комплексные, 8 тематических, выездных проверок 34, документарных 57).

План проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год по состоянию на декабрь 2019 года реализован в полном объеме.

Кроме того, проведено 42 внеплановые проверки (14 документарных, 28 выездных).

Департаментом проводится систематическая работа по снижению административной нагрузки на образовательные организации Смоленской области, для чего реализуются следующие меры:

- повышение юридической грамотности руководителей в аспекте контрольно-надзорной деятельности;
- размещение на сайте Департамента Перечня обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении проверок, Перечня нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, и их актуализация;
- регулярное обобщение типичных нарушений законодательства в сфере образования, выявленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий, с последующим размещением на сайте.

Основания для проведения внеплановых проверок, согласование проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры в установленных законодательством Российской Федерации случаях

Организация и проведения внеплановых проверок регламентируется частью 10 статьи 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Согласно части 4 статьи 10 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок внеплановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 указанного Федерального закона.

Основания для проведения внеплановой проверки предусмотрены частью 2 статьи 10 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок.

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

На основании части 1 статьи 14 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок 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 Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 (далее - Типовая форма). В приказах Департамента о проведении проверки указываются сведения, предусмотренные частью 2 статьи 14 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок и Типовой формой.

В приказы включаются следующие сведения:

- наименование органа государственного контроля (надзора), а также вид (виды) государственного контроля (надзора);
- фамилия, имя, отчество, должность должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;
- наименование образовательной организации или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится, места нахождения образовательной организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места фактического осуществления деятельности индивидуальных предпринимателей;
- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;
- правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования;
- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- перечень административных регламентов по осуществлению государственного контроля (надзора);
- перечень документов, предоставление которых образовательной организации необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- даты начала и окончания проведения проверки.

Департаментом обеспечивается строгое соблюдение требований к форме и содержанию приказа о проведении проверки.

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

Установление формы проведения проверок регламентировано Законом о защите прав предпринимателей при проведении проверок.

Согласно части 11 статьи 9 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок плановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 или 12 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок.

Формы проведения внеплановой проверки (документарная и (или) выездная) установлены частью 4 статьи 10 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок.

Выбор формы проведения проверок (документарной или выездной) осуществляется исходя из предмета и цели проверки.

При выборе Департаментом формы проверки принимаются во внимание результаты ранее проводившихся проверок (при наличии), а также информация и документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации размещаются на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Исчисление и соблюдение сроков проведения проверок

Частью 1 статьи 13 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок предусмотрено, что срок проведения каждой документарной или выездной проверки не превышает двадцать рабочих дней.

В большинстве случаев срок проведения Департаментом документарной проверки составляет 10 дней, выездной проверки от 10 до 20 дней.

Сроки проведения проверок в отношении одного субъекта малого предпринимательства установлены частью 2 статьи 13 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок. Общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

Отделом надзора проверки в отношении субъектов малого предпринимательства и микропредприятий не проводятся.

Соблюдение прав подконтрольных субъектов при организации и проведении проверок

Руководствуясь статьей 18 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок должностные лица Департамента, осуществляющие контрольно-надзорные мероприятия, соблюдают законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица или индивидуального предпринимателя, в отношении которого проводится проверка.

При проведении Департаментом проверок соблюдались права руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя образовательной организации или индивидуального предпринимателя, установленные статьей 21 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок, 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 представление которой предусмотрено Законом о защите прав предпринимателей при проведении проверок;

знакомиться с документами и (или) информацией, полученными Департаментом в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация;

представлять документы и (или) информацию, запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в Департамент по собственной инициативе;

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, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

Оформление результатов проверки

В соответствии с частью 1 статьи 16 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок по результатам проверок должностными лицами Департамента, проводящими проверку, в двух экземплярах составляется акт по форме, утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Содержание акта проверки, включая приложение к нему, его оформление, вручение осуществляется в соответствии с требованиями статьи 16 Закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок.

В акте проверки указываются:

дата, время и место составления акта проверки;

наименование органа государственного контроля (надзора);

дата и номер приказа Департамента о проведении проверки; фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;

наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки; дата, время, продолжительность и место проведения проверки; сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;

подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

На основании части 3 статьи 93 Закона об образовании, в рамках реализации федерального государственного надзора в сфере образования, Департамент осуществляет деятельность, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования и образовательными организациями требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок таких органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений обязательных требований.

В случае выявления нарушения требований законодательства об образовании Департаментом осуществляются административные процедуры (выдача предписания, повторная выдача предписания, возбуждение дела об административном правонарушении), предусмотренные частями 6-8 статьи 93 Закона об образовании.

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

Всего в 2019 году в Департамент поступило 795 письменных обращения граждан (юридических лиц).

Все обращения рассмотрены в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», всестороннее, объективно и своевременно.

По результатам рассмотрения обращений Департаментом были представлены письменные ответы по существу поставленных в обращении вопросов, уведомления гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, направлены письма руководителям образовательных организаций об исполнении требований Департамента по устранению нарушений законодательства об образовании и учредителям образовательных организаций о принятии комплекса мер, направленных на устранение нарушений обязательных требований и предупреждение подобных нарушений в муниципальной системе образования.

Меры, принимаемые Департаментом по результатам проверок в отношении подконтрольных субъектов

По результатам проведения проверок выявлялись нарушения требований, установленных законодательством Российской Федерации в сфере образования, послужившие основанием для возбуждения в отношении юридических и должностных лиц дел об административных правонарушениях, выдачи организациям, осуществляющим образовательную деятельность, предписаний об устранении выявленных нарушений, принятия иных мер административного воздействия.

В 2019 году возбуждено 26 дел об административных правонарушениях (в отношении юридических лиц - 2, в отношении должностных лиц - 24).

Постановлениями судебных органов юридические и должностные лица образовательных организаций подвергнуты административным наказаниям:

в виде штрафов на общую сумму 44 тысячи 300 рублей;

административное наказание в виде предупреждения назначено 7 юридическим лицам;

административное приостановление деятельности в отношении образовательных организаций не осуществлялось;

объявление устного замечания (объявлено 3 образовательным организациям).

Образовательным организациям, допустившим нарушения установленных требований, выдано 42 предписания Департамента об устранении выявленных нарушений.

Судебная практика

В 2019 году судами было рассмотрено 19 дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических и должностных лиц.

Основными видами наказаний, назначаемыми судами были следующие: предупреждение, административный штраф.

II. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

Перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Департаментом федерального государственного надзора в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования, лицензионного контроля за образовательной деятельностью

В соответствии с пунктом 30 Плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р, и 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, Департаментом был разработан и утвержден приказом от 14.03.2017 № 221-ОД Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается Департаментом при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору в сфере образования.

По результатам проводимой на постоянной основе работы по оценке актуальности и полноты перечня правовых актов, содержащих обязательные требования и размещенных на официальном сайте Департамента в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», Департаментом регулярно вносятся изменения в вышеуказанный приказ в части удаления правовых актов, утративших юридическую силу, и включения в перечень новых правовых актов, устанавливающих обязательные требования в сфере образования.

Типичные нарушения обязательных требований

В рамках лицензионного контроля за образовательной деятельностью в первом полугодии 2019 года к наиболее часто встречающимся нарушениям лицензионных требований относилось следующее:

- в нарушение требований статьи 12 Закона об образовании, подпункта «г» пункта 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 года № 966 (далее - Положение о лицензировании) у образовательных организаций отсутствуют необходимые образовательные программы;

- в нарушение требований подпункта «ж» пункта 6 Положения о лицензировании у образовательных организаций отсутствует необходимое санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности;

- в нарушение требований подпункта «д» пункта 6 Положения о лицензировании у педагогических работников образовательных организаций отсутствует требуемая квалификация либо стаж работы, необходимые для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам;

- в нарушение требований подпункта «е» пункта 6 Положения о лицензировании у образовательной организации отсутствуют полностью либо частично печатные и (или) электронные образовательные и информационные ресурсы по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам;

- в нарушение требований подпункта «б» пункта 6 Положения о лицензировании у образовательной организации отсутствует необходимая материально-техническая база обеспечения образовательной деятельности либо оборудование помещений не соответствует государственным и местным нормам и требованиям, в том числе требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям и (или) образовательным стандартам;

- в нарушение требований подпункта «а» пункта 6 Положения о лицензировании у образовательной организации отсутствуют на праве собственности или на ином законном основании здания, строения, сооружения, помещения, территории, необходимые для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам.

Профилактические мероприятия, направленные на недопущение нарушения обязательных требований

В 2019 году в рамках проведения работы, направленной на предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации в сфере образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность на территории Смоленской области, устранение причин, факторов и условий, способствующих возникновению нарушений обязательных требований в сфере образования, Департаментом осуществлялись следующие профилактические мероприятия (публичные слушания):

1. Управлением по надзору и контролю в сфере образования 14 августа 2019 года было проведено совещание с руководителями организаций, осуществляющих образовательную деятельность по подготовке водителей автотранспортных средств, посвященное осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования.

Итогами проведенного ежеквартального публичного мероприятия явились:

- Информирование заинтересованных лиц о типичных нарушениях, выявленных при проведении выездных и документарных проверок и о недопустимости нарушений при осуществлении образовательного процесса.
- Разъяснение действующего законодательства по вопросам привлечения мастеров и (или) преподавателей вождения и вопросам заполнения ФИС ФРДО (внесение документов об обучении).