**Проект**

**Обобщение правоприменительной практики за 2021 год**

***(федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования)***

**1.Общие положения**

Обобщение и анализ правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2021 год подготовлены департаментом образования и науки Брянской области в целях реализации статьи 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», пункта 15 постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования».

В соответствии со статьей 93 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) государственный контроль (надзор) в сфере образования до 1 июля 2021 года включал в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые департаментом образования и науки Брянской области (далее – Департамент).

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного контроля качества образования и федерального государственного надзора в сфере образования применялись положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также:

административного регламента осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования, утвержденного приказом Рособрнадзора от 30.06.2020 № 709;

административного регламента осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, федерального государственного надзора в сфере образования, утвержденного приказом Рособрнадзора от 30.06.2020 № 710.

С 1 июля 2021 года в соответствии со статьей 93 Закона об образовании (в редакции Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования.

Департамент образования и науки Брянской области осуществляет переданные Российской Федерацией полномочия по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере образования, государственному контролю (надзору) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования.

Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования регламентировано:

Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Федеральный закон № 248-ФЗ);

Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997.

Предметом федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования являются:

1) 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;

2) соблюдение требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;

3) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

В соответствии с Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 (далее - Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования), объектом федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования является образовательная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения (индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных по месту жительства) на территории Брянской области.

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется на основе управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Объекты федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования подлежат отнесению к категориям высокого, среднего и низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее - категории риска).

Отнесение объекта федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к одной из категорий риска осуществляется Департаментом ежегодно на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями отнесения объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям риска.

В случае поступления от контролируемого лица в Департамент сведений о соответствии объекта государственного контроля (надзора) критериям отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска иной категории риска Департамент в течение 5 рабочих дней со дня поступления указанных сведений принимает решение об изменении категории риска такого объекта.

В 2021 году в соответствии с пунктом 7 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования объекты федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования были отнесены к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на основе сопоставления их характеристик с критериями отнесения указанных объектов к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, указанными в приложении № 1 к Положению.

Приказом департамента образования и науки Брянской области от 29.09.2021г. № 1391 утверждены перечни объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, отнесенных к категориям высокого, среднего и низкого риска. Согласно данному приказу объектами контроля являются 1130 организаций, которые отнесены к следующим категориям риска: низкий риск – 1054 объекта, средний риск – 76 объектов, высокий риск – объекты отсутствуют.

В соответствии с частью 3 статьи 46 Федерального закона № 248-ФЗ перечни объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, отнесенных к соответствующим категориям риска, а также изменения в указанные перечни размещены на официальном сайте департамента образования и науки Брянской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://www.hq.b-edu.ru/>).

Информация на официальном сайте Департамента в разделе «Деятельность по переданным полномочиям» была приведена в соответствие со статьей 46 Федерального закона от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

**2. Обзор правоприменительной практики в части нарушения лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.**

Контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований осуществлялся на основании плана проведения плановых проверок в форме выездных проверок.

В первом полугодии 2021 года сотрудниками отдела государственной аккредитации и лицензирования проведено 123 плановых проверки, 4 внеплановых проверки. С 1 июля 2021 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», изменений в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 "Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования" контроль соблюдения лицензионных требований к образовательной деятельности проводился в рамках комплексных проверок по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере образования. Всего было проведено 50 комплексных проверок.

Внеплановые проверки проведены по следующим основаниям:

- исполнение лицензиатом ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений – 1 проверка;

- наличие ходатайства лицензиата о проведении лицензирующим органом внеплановой выездной проверки в целях установления факта досрочного исполнения предписания лицензирующего органа – 3 проверки.

Среднее количество нарушений, выявленных в ходе лицензионного контроля, в общеобразовательных организациях составляет 1, в профессиональных образовательных организациях – 1.

По результатам проверок в случае выявления нарушений лицензионных требований образовательным организациям в первом полугодии 2021 года направлялись предписания об устранении нарушений с установлением конкретных сроков устранения допущенных нарушений. Общее количество выданных предписаний по результатам проверок, проведенных в 2021 году, составило 14.

По результатам 14 лицензионных проверок, проведённых в 2021 году, по фактам выявленных нарушений составлены протоколы об административных правонарушениях. Общее количество административных наказаний, наложенных по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, – 16.

В 100% случаев должностные лица привлечены к административной ответственности, в том числе на трех должностных лиц наложен штраф в размере 15 тыс. рублей. Общая сумма наложенных административных штрафов – 45 тыс. руб., общая сумма уплаченных (взысканных) административных штрафов – 46 тыс. руб.

Наиболее распространенными нарушениями лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности являются:

- отсутствие необходимого дополнительного профессионального образования у педагогических работников;

- отсутствие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам отдельных зданий, строений, помещений;

- отсутствие кадров, необходимых для реализации адаптированных образовательных программ;

-отсутствие у педагогических работников образования по направлению деятельности в образовательной организации;

- осуществление образовательной деятельности по адресам мест ведения деятельности, не указанным в лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Департаментом постоянно осуществляется методическая работа с лицензиатами, направленная на предотвращение нарушений ими лицензионных требований.

Информация о деятельности Департамента по проведению методической работы с лицензиатами размещается и оперативно обновляется на его официальном сайте в сети "Интернет".

С целью предупреждения правонарушений в деятельности образовательных организаций проводится работа по анализу, прогнозированию состояния исполнения требований законодательства в области соблюдения лицензионных требований.

Кроме того, актуальные вопросы лицензирования, в том числе и вопросы предотвращения нарушений лицензионных требований, обсуждаются на проводимых Департаментом совещаниях, круглых столах, конференциях.

Вопросы контроля за соблюдением лицензионных требований рассматривались на совещаниях с представителями департамента здравоохранения Брянской области и департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области.

Проведены семинары-совещания по проблемным вопросам лицензирования образовательной деятельности и лицензионного контроля, актуализированы информационно-методические материалы для лицензиатов: "О типичных нарушениях лицензионных требований в 2021 году", "О требованиях к кадровым условиям реализации адаптированных основных общеобразовательных программ", "О нарушении лицензионных требований при реализации программ подготовки водителей категории "В".

Проведены публичные обсуждения результатов правоприменительной практики в рамках осуществления лицензионного контроля, по итогам проведения которых подготовлено руководство по соблюдению обязательных требований законодательства в части соблюдения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности.

Сотрудники отдела активно сотрудничают с государственным автономным учреждением дополнительного профессионального образования "Брянский институт повышения квалификации работников образования" и иными организациями дополнительного профессионального образования, со специалистами муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере образования

В целях предупреждения нарушений законодательства Российской Федерации в области образования в части соблюдения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности Департаментом в 2021 году были приняты следующие меры:

- информация о нарушениях в части выполнения лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности, выявленных в ходе контрольно-надзорной деятельности, доведена до сведения руководителей муниципальных органов управления образования, глав муниципальных образований, учредителей образовательных организаций;

- регулярно проводятся индивидуальные консультации по вопросам лицензирования образовательной деятельности для руководителей образовательных организаций и специалистов муниципальных органов управления образованием;

- подготовлены презентации по актуальным вопросам лицензирования и лицензионного контроля для дальнейшего использования в работе руководителями образовательных учреждений;

Указанные формы и методы работы направлены на недопущение правонарушений в деятельности образовательных учреждений.

**3. Обзор правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного надзора и федерального государственного контроля качества образования, федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования**

В 2021 году сотрудниками отдела государственного надзора в сфере образования в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей проведено 168 проверок. В первом полугодии проведено 117 проверок в рамках федерального государственного надзора в сфере образования и федерального государственного контроля качества образования, во втором полугодии проведена 51 проверка в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Всего проведено плановых проверок – 167 (99%), внеплановых – 1 (1%), выездных –129 (77%) (в первом полугодии – 93, во втором полугодии - 36), документарных – 39 (23%) (в первом полугодии – 24, во втором полугодии - 15).

По согласованию с прокуратурой Брянской области не были проведены плановые проверки в отношении 55 организаций в связи с отнесением объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категории низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Наибольшее количество проверок пришлось на дошкольные образовательные организации (46 % от общего количества проверок), на общеобразовательные организации (23 %) и на организации дополнительного образования 19 %). Доля других организаций, осуществляющих образовательную деятельность, составила 12%.

В ходе проверок, проведенных в 2021 году, выявлено 329 нарушений обязательных требований. Количество плановых и внеплановых проверок, по результатам которых выявлены нарушения, составило 151.

Таблица: Количество выявленных нарушений в ходе проверки в разрезе

организаций, осуществляющих образовательную деятельность

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид контрольных (надзорных) мероприятий | Всего нарушений | Дошкольные образовательные организации | Общеобразовательные организации | Профессиональные образовательные организации | Организации дополнительного образования | Организации дополнительного профессионального образования | Организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых организации, осуществляющие социальное обслуживание | Иные юридические лица |
| Документарные проверки | 63 | 31 | 4 | 7 | 18 | 0 | 0 | 0 |
| Выездныепроверки | 266 | 87 | 100 | 19 | 29 | 13 | 6 | 15 |
| Итого | 329 | 118 | 104 | 26 | 47 | 13 | 6 | 15 |

Типичными нарушениями, выявленными в результате проверок, проведенных в 2021 году, являлись:

нарушение требований к наличию, содержанию, разработке и принятию локальных нормативных актов - 130;

нарушение порядка и правил приема обучающихся в образовательную организацию - 61;

нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации, связанные с размещением информации на официальном сайте - 39;

нарушение правил оказания платных образовательных услуг -35;

полнота заполнения ФИС ФРДО - 12.

В части соблюдения обязательных требований к содержанию, разработке и принятию локальных нормативных актов, нарушения порядка и правил приема обучающихся в образовательную организацию, нарушения правил оказания платных образовательных услуг нарушения допущены в следствие правовой некомпетентности руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

В части соблюдения обязательных требований информационной открытости образовательной организации можно выделить следующие причины возникновения нарушений:

- недостаточный административный контроль за наполнением и обновлением соответствующих подразделов специального раздела «Сведения об образовательной организации» официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- отсутствие у должностных лиц понимания социальной значимости сайта как инструмента информационной открытости и отсутствие соответствующих стратегических задач деятельности образовательной организации.

Невнесение организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении обусловлено следующими факторами.

Во-первых, большое количество организаций, осуществляющих образовательную деятельность, было реорганизовано путем объединения, и при передаче хранящихся в архивах таких организаций личных дел выпускников часть сведений была утрачена.

Во-вторых, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, отсутствовали сведения о страховых номерах индивидуального лицевого счета лиц (для граждан Российской Федерации), которым были выданы документы об образовании с 10 июля 1992 г. по 31 августа 2013 г. включительно, что затруднило внесение сведений о документах об образовании и (или) о квалификации в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении».

В результате контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в I полугодии отчетного периода в рамках федерального государственного контроля качества образования, несоответствия содержания образования и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию программам федеральным образовательным стандартам, не выявлено.

Государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования осуществлен в отношении 12 контролируемых лиц. Предписания выданы 4 органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования.

По фактам нарушений законодательства в сфере образования, выявленных в ходе проведения в 2021 году контрольных (надзорных) мероприятий, с целью создания условий для недопущения указанных нарушений путем принятия мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, департаментом образования и науки Брянской области применялись:

- направление обязательного для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений - 151;

- возбуждение дела об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях - 6;

- запрет приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность - 1.

По фактам выявленных правонарушений при проведении проверок возбуждено 6 дел об административных правонарушениях (в I полугодии – 2, во II полугодии - 4), в том числе:

3 - по части 2 статьи 5.57 КоАП РФ (нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод);

2 - по части 2 статьи 19.20 КоАП РФ (осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна);

1 - по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства).

По итогам рассмотрения 3-х дел об административных правонарушениях за отчетный период (в I полугодии - 2, во II полугодии - 1) постановлениями судебных органов должностные лица, признанные виновными, подвергнуты наказаниям в виде административных штрафов на общую сумму в размере 30,0 тыс. рублей (20,0 тыс. рублей и 10,0 тыс. рублей соответственно); 2-м должностным лицам объявлено предупреждение (во II полугодии). На конец отчетного периода 1 дело об административном правонарушении, возбужденное в отчетном периоде, находилось на стадии рассмотрения.

По фактам выявленных правонарушений обязательных требований в муниципальные органы управления образованием направлялись письма о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, по результатам разбора фактов о выявленных правонарушениях руководителям образовательных организаций вынесены дисциплинарные взыскания.

Во II полугодии 2021 года департаментом образования и науки Брянской области проведены мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а именно наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности). Мониторинги безопасности были проведены в отношении 71 контролируемого лица.

В 2021 году в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) проведен сбор, анализ данных по размещению и обновлению информации на официальных сайтах 45 образовательных организаций Брянской области в сети «Интернет». По результатам наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) установлено, что ведение официальных сайтов образовательных организаций Брянской области осуществляется с нарушением обязательных требований, установленных Требованиями к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления информации, утвержденными приказом Рособрнадзора от 14.08.2020 № 831.

Наибольшее количество нарушений выявлено при размещении информации в подразделах «Основные сведения», «Документы», «Образование», «Руководство. Педагогический (научно-педагогический) состав».

Во II полугодии отчетного периода департаментом образования и науки Брянской области проведен мониторинг ФИС ФРДО в части внесения сведений о документах об образовании и (или) квалификации, выданных 26 профессиональными образовательными организациями, за период с 2016 года по 2021 год. В ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) проведен сбор, анализ следующих данных: ФСН № СПО-1, ФСН ПО, ФСН 1-ПК, ФИС ФРДО. Проверка выполнения профессиональными образовательными организациями Брянской области обязательных требований по своевременному внесению в ФИС ФРДО сведений о документах об образовании и (или) квалификации, выданных вышеназванными образовательными организациями, выявила в ряде образовательных организаций отсутствие, частичное отсутствие информации в указанной системе, а также недостоверное внесение данных, в том числе о дубликатах.

По результатам мониторингов безопасности было выдано 68 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований в сфере образования.

В соответствии с частью 4 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ, Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997, в отношении контролируемых лиц, получивших лицензию на осуществление образовательной деятельности, Департаментом был проведен обязательный профилактический визит в целях информирования контролируемых лиц об обязательных требованиях, предъявляемых к их деятельности либо к принадлежащим им объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска.

Одной из приоритетных задач департамента образования и науки Брянской области является профилактика.

Приказом департамента образования и науки Брянской области от 14.12.2020 № 1306 утверждена Программа профилактики нарушений обязательных требований в сфере образования на 2021 год и плановый период на 2022-2023 годы (далее - Программа).

В соответствии с целями и задачами Программы профилактики была выстроена система профилактических мероприятий в 2021 году.

В целях предупреждения нарушений контролируемыми лицами обязательных требований:

- на сайте Департамента размещена информация о типовых нарушениях обязательных требований, представлены обзоры изменений законодательства об образовании и лицензировании образовательной деятельности;

- руководителям органов управления образованием, а также руководителям организаций, осуществляющих образовательную деятельность, направлены информационно-аналитические письма о результатах мониторинга ФИС ФРДО в 2021 году;

- на официальном сайте Департамента в информационно-коммуникационной сети «Интернет» размещены рекомендации по приведению сайтов в соответствие с обязательными требованиями действующего законодательства;

- в целях актуализации содержания локальных нормативных актов и приведения в соответствие с действующим законодательством сотрудниками отдела государственного надзора в сфере образования подготовлен и размещен на сайте Департамента сборник примерных локальных нормативных актов, регламентирующих образовательную деятельность общеобразовательных организаций;

- в целях профилактики нарушений обязательных требований проведено 2 публичных обсуждения правоприменительной практики.

Необходимо отметить, что снизился рост привлечения к административной ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях обязательных требований.

Проведенные профилактические мероприятия позволили достигнуть отчетных показателей, предусмотренных Программой:

* все контролируемые лица информируются об обязательных требованиях, принятых и готовящихся изменениях в системе обязательных требований, порядке проведения проверок, их правах и обязанностях, ответственности по итогам проведения проверок, путем размещения сведений и документов на сайте департамента образования и науки Брянской области;
* несмотря на особенности проведения проверок в текущем году, департаментом образования и науки Брянской области цели профилактической работы в части снижения числа нарушений обязательных требований в 2021 году в целом достигнуты;
* выполнение ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составило 100%.