

УТВЕРЖДЕН
приказом министерства
образования и науки
Астраханской области
от 27.05.2022 № 208

Доклад министерства образования и науки Астраханской области
о результатах обобщенной правоприменительной практики за 2021 год при
осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере
образования

В соответствии со статьей 93 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) 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 министерством образования и науки Астраханской области (далее – министерство) в качестве уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Под федеральным государственным контролем качества образования понималась деятельность по оценке 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 Федерального закона № 273-ФЗ.

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понималась деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок таких образовательных организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований.

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» с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, 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 Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки 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 Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки от 30.06.2020 № 710.

Объектами контрольно-надзорной деятельности министерства являлись организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, в том числе индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность на основании лицензии на осуществление образовательной деятельности.

С 1 июля 2021 года в соответствии со статьей 93 Федерального закона № 273-ФЗ (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 местного самоуправления полномочий в сфере образования.

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется министерством, осуществляющим переданные Российской Федерацией полномочия по федеральному государственному контролю (надзору) 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» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ);
- Федеральным законом № 273-ФЗ;
- Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 997 (далее — Положение о контроле).

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 контроле объектами федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, осуществляемого министерством, являются образовательная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения (индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных по месту жительства) на территории Астраханской области (далее – контролируемые лица).

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).

Критерием тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований с отнесением к низкой категории риска является деятельность контролируемых лиц по реализации одной или нескольких основных образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию образовательной деятельности (за исключением образовательных программ дошкольного образования, основных программ профессионального обучения), и (или) дополнительных образовательных программ, а также образовательных программ, направленных на подготовку служителей и религиозного персонала религиозных организаций (далее – образовательная деятельность контролируемых лиц)).

Критериями вероятности несоблюдения обязательных требований с отнесением к средней категории риска являются:

1) образовательная деятельность контролируемых лиц при наличии обращения (жалобы, заявления), признанного обоснованным по результатам рассмотрения в министерстве, от физических и юридических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, средств массовой информации, о фактах нарушения контролируемым лицом обязательных требований и (или) исполнения решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, в течение календарного года, предшествующего дате принятия

решения об отнесении объекта федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к определенной категории риска;

2) образовательная деятельность контролируемых лиц при наличии вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания контролируемому лицу за совершение административного правонарушения в сфере образования, предусмотренного одной или несколькими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: частями 1, 2 статьи 5.57, статьи 9.13, частью 2 статьи 14.1, частью 1 статьи 19.5, статьи 19.7, частями 1, 3 статьи 19.20, частями 4, 5 статьи 19.30, частью 2 статьи 19.30.2, частью 1 статьи 20.6.1 (в части сведений о выданных документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении) в период 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к определенной категории риска.

Критериями вероятности несоблюдения обязательных требований с отнесением к высокой категории риска является образовательная деятельность контролируемых лиц при одновременном наличии критериев вероятности несоблюдения обязательных требований, указанных в пунктах 1) и 2).

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

Плановые контрольные (надзорные) мероприятия в виде выездных (документарных) проверок в отношении объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, отнесенных к определенным категориям риска, проводятся со следующей периодичностью:

для категории высокого риска – один раз в 3 года;

для категории среднего риска – один раз в 4 года;

в отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

В 2021 году в соответствии с пунктом 7 Положения о контроле объекты федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, расположенные на территории Астраханской области, 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 о контроле.

Приказом министерства от 30.09.2021 № 490 «Об отнесении объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям риска» по результатам проведенного сопоставления к категории высокого риска отнесено 9 объектов контроля, к категории среднего риска отнесено 93 объекта контроля, остальные объекты контроля отнесены к категории низкого риска.

В соответствии с частью 3 статьи 46 Федерального закона № 248-ФЗ «Перечни объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, отнесенных к категориям высокого, среднего и низкого риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также изменения в указанные перечни в связи с прекращением осуществления контролируемым лицом образовательной деятельности, размещены на официальном сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сайт) в разделе «Контрольно-надзорная деятельность» по ссылке <https://minobr.astrobl.ru/docs/document-16g5-2c4e1-90a-13>.

С учетом изложенного План проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 год формировался министерством с учетом периодичности для категории высокого и среднего риска.

На сайте министерства (<https://minobr.astrobl.ru/deyatelnost/kontrolno-nadzornaia-deiatelnost-2/peredannye-polnomocia-nov>) размещена также информация о перечне и текстах нормативных правовых актов, регулирующих осуществление министерством федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, а также сведения об изменениях, внесенных в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, о сроках и порядке их вступления в силу (в том числе об изменениях, внесенных в статью 93 Федерального закона № 273-ФЗ); о критериях отнесения объектов федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; о порядке досудебного обжалования решений министерства, действий (бездействия) его должностных лиц; об исчерпывающем перечне сведений, которые могут запрашиваться министерством у контролируемого лица при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования; о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований; о перечне индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Кроме того, должностные лица министерства принимали участие в организации и проведении круглых столов, семинаров и видео-конференций, на которых давались разъяснения о новых требованиях законодательства при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования (04.02.2021, 26.02.2021, 16.03.2021, 17.06.2021, 24.08.2021, 26.08.2021).

Всего в 2021 году министерством осуществлено 93 контрольных (надзорных) мероприятия по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере образования, из них плановых – 86, внеплановых – 7.

По результатам проведенных проверок были выявлены следующие типичные нарушения обязательных требований:

Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 582 (далее – Правила), в части отсутствия на официальном сайте образовательной организации необходимой информации, предусмотренной Правилами;

Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления информации, утвержденных приказом Рособнадзора от 14.08.2020 № 831 (далее – Требования), в части отсутствия на официальном сайте образовательной организации как специальных разделов, предусмотренных Требованиями, так и обязательной для размещения информации (либо информация представлена не в полном объеме);

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 31.05.2021 № 825 (далее – ФИС ФРДО), в части невнесения либо внесения с нарушением срока в ФИС ФРДО сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении, сведений о документах об образовании;

Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 07.04.2014 № 276 (далее – Порядок № 276), в части несоблюдения сроков проведения аттестации, ненадлежащего оформления документов (распорядительных актов, представлений на педагогических работников, протоколов и выписок из них).

Порядками приема на обучение по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденными приказами Министерства просвещения Российской Федерации от 15.05.2020 № 236 и от 02.09.2020 № 458 соответственно, в части нарушения положений указанных порядков, таких, как отсутствие на стенде организаций образцов заявлений о приеме на обучение, копий документов, обязательных к ознакомлению; отсутствие факта ознакомления родителей (законных представителей) с необходимыми документами; непредоставление выбора языка;

Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов, утвержденного приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 05.10.2020 № 546 (далее — Порядок № 546), в части внесения сведений в книги регистрации выданных документов об образовании в нарушение положений Порядка № 546;

Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи, утвержденного Министерством образования и науки Российской Федерации от 09.11.2015 № 1309, в части отсутствия организации инструктирования или обучения специалистов, работающих с инвалидами по вопросам, связанным с обеспечением доступности для инвалидов объекта и услуг в сфере образования с учетом имеющихся у них стойких расстройств

функций организма и ограничений жизнедеятельности (сведения о проведении инструктажа работников или их обучения, распорядительные акты, журнал инструктажа образовательной организацией не представлены); необеспечения создания инвалидам условий доступности объекта, услуг;

Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1490, в части:

- наличия в штате лицензиата, привлечение образовательными организациями педагогических работников, не имеющих соответствующей квалификации необходимой для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам в соответствии с пунктом 2 части 3, частью 10 статьи 11, статьей 46 и статьей 50 Федерального закона № 273-ФЗ, что связано с недостаточной профессиональной компетенцией работников образовательных организаций;

- отсутствия необходимых педагогических кадров в образовательных организациях, что связано с бездействием руководителей образовательных организаций;

- отсутствия санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества.

В 1 организации установлен факт осуществления образовательной деятельности без лицензии;

Федерального закона № 273-ФЗ в части реализации образовательными организациями учебных планов урочной деятельности основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования не в полном объеме;

Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.10.2009 № 373, в части требований к структуре основной образовательной программы начального общего образования;

Федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.12.2010 № 1897, в части требований к структуре основной образовательной программы основного общего образования;

- *Федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.05.2012 № 413, в части требований к структуре основной образовательной программы среднего общего образования.*

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

- недостаточный административный контроль, в том числе вследствие децентрализации ответственности за наполнение и обновление

соответствующих подразделов специального раздела «Сведения об образовательной организации» сайта образовательной организации;

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

- стремление образовательных организаций оптимизировать и минимизировать затраты на информационное обслуживание образовательной деятельности из-за выросших издержек на применение электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в результате пандемии и привлечение для обслуживания сайта менее квалифицированных, следовательно, более «дешевых» специалистов, либо вынужденного сокращения численности специалистов информационной сферы и администраторов сайта в целом, вплоть до передачи функций технологического обеспечения и информационного наполнения сайтов на аутсорсинг в сторонние организации, не связанные со сферой образования, сотрудники которых не обладают достаточными компетенциями в области законодательства в сфере образования.

В части соблюдения обязательных требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи можно выделить следующие причины возникновения нарушений.

Большинство контролируемых организаций не сталкиваются в процессе каждодневной образовательной деятельности с необходимостью обеспечения условий для обучающихся с ограниченной мобильностью. Соответственно, риск наступления ответственности за несоблюдение обязательных требований в сфере обеспечения доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи, ошибочно оценивается должностными лицами большинства организаций как низкий. С учетом необходимости нести финансовые затраты для выполнения обязательных требований по доступности административный контроль и обеспечение выполнения полного объема требований осуществляется по остаточному принципу. Кроме того, даже при выявлении нарушений обязательных требований по доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи, последствия привлечения к административной ответственности в виде наложения административного штрафа (на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей, на юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей), также не расцениваются образовательными организациями как существенный материальный и/или репутационный ущерб.

Невнесение организациями, осуществляющими образовательную деятельность, в ФИС ФРДО сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении обусловлено отсутствием в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дополнительного профессионального

образования и профессионального обучения, финансовых средств для оплаты сертификата ключа электронной подписи для внесения сведений в ФИС ФРДО, аттестации рабочего места VipNet и средства криптозащиты. Несвоевременное внесение сведений в ФИС ФРДО обусловлено отсутствием должного контроля со стороны руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Реализация образовательными организациями учебных планов урочной деятельности основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования не в полном объеме обусловлено неумением административного корпуса обеспечить полноту и качество реализации рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) в рамках выполнения учебного плана при наличии рисков отставания по различным причинам, а также отсутствием прогнозирования указанных рисков.

Несоблюдение требований к структуре основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования обусловлено формальным подходом к разработке основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования и недостаточным административным контролем.

По результатам проведенных в 2021 году контрольных (надзорных) мероприятий организациям, допустившим нарушения обязательных требований, выдано 50 предписаний министерства об их устранении. Уполномоченными должностными лицами министерства в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностных лиц организаций возбуждено 27 дел об административных правонарушениях. Постановлениями судебных органов в отношении организаций и должностных лиц организаций наложены административные наказания: в виде административного штрафа на сумму 244 тыс. руб; в виде предупреждения – 1; объявлено 1 устное замечание.

Кроме того, в 2021 году были изданы следующие распорядительные акты министерства:

- о запрете приема в образовательную организацию – 1 (в связи с неисполнением предписания);
- о приостановлении действия лицензии на осуществление образовательной деятельности – 1.

Внеплановые контрольные надзорные мероприятия в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования проводились в 2021 году по следующим основаниям:

- предусмотренные пунктом 1 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ – 4 проверки (причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в сфере образования);
- предусмотренные пунктом 5 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ – 3 проверки (истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленного нарушения обязательных требований).

Причинами, приведшими к причинению вреда (ущерб) охраняемым законом ценностям (причинения вреда здоровью обучающихся) во время нахождения в образовательной организации, являлось исполнение должностных обязанностей руководителями и педагогическими работниками ненадлежащим образом.

В соответствии со статьей 46 Федерального закона № 248-ФЗ, Правилами размещения и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2020 № 1722, министерством размещаются и поддерживаются в актуальном состоянии на сайте министерства (<https://minobr.astrobl.ru/deyatelnost/kontrolno-nadzornaia-deiatelnost-2/peredannye-polnomocia-nov>):

- 1) тексты нормативных правовых актов, регулирующих осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования;
- 2) сведения об изменениях, внесенных в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, о сроках и порядке их вступления в силу;
- 3) перечень нормативных правовых актов с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля, а также информацию о мерах ответственности, применяемых при нарушении обязательных требований, с текстами в действующей редакции;
- 4) перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска;
- 5) перечень объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска;
- 6) программу профилактики рисков причинения вреда и план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий;
- 7) исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться министерством у контролируемого лица;
- 8) сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;
- 9) сведения о порядке досудебного обжалования решений министерства, действий (бездействия) его должностных лиц;
- 10) доклады, содержащие результаты обобщения правоприменительной практики министерства;
- 11) доклады о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования.

В соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска

причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

В 2021 году министерством в рамках реализации Программы профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается министерством при проведении мероприятий по контролю, осуществлялась деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных законодательством об образовании (далее – обязательные требования), посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Министерством осуществлялось информирование контролируемых и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации об образовании, в том числе лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности и требований, установленных федеральными государственными образовательными стандартами, посредством размещения соответствующих сведений на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В 2021 году организациям, осуществляющим образовательную деятельность, министерством было объявлено 460 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

По результатам проведенных контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования представляется необходимым обратить внимание на следующее:

1. Частью 1 статьи 49 Федерального закона № 248-ФЗ установлено, что в случае наличия у контрольного (надзорного) органа сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований и (или) в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, контрольный (надзорный) орган объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Вместе с тем, Федеральным законом № 248-ФЗ не предусмотрено направление контролируемым лицом информации о принятых им мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований. В этой связи отсутствует обратная связь между контролируемым лицом и контрольным (надзорным) органом, что не позволяет оценить эффективность такого профилактического мероприятия как «объявление предостережения».

2. В соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ информирование контролируемых лиц осуществляется также посредством размещения на сайте контрольно-надзорного органа утвержденных проверочных листов (списки контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований) в формате, допускающем их использование контролируруемыми лицами для проведения самообследования, а также руководства по соблюдению обязательных требований.

Утверждение проверочных листов по всем обязательным требованиям, включенным в перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) по каждому уровню образования, оценка соблюдения которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, в том числе в разбивке по реализуемым образовательным программам и категориям риска, присваиваемым объектам контроля, значительно повысило бы эффективность осуществления контроля.

В руководство по соблюдению обязательных требований включаются пояснения относительно способов соблюдения обязательных требований, примеры соблюдения обязательных требований, рекомендации по принятию контролируруемыми лицами конкретных мер для обеспечения соблюдения обязательных требований. Указанные руководства по соблюдению обязательных требований в настоящее время не утверждены.

3. В соответствии с частью 13 пункта 3 статьи 28 Федерального закона № 273-ФЗ к компетенции образовательной организации относится обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования (далее – ВСОКО). В то же время конкретные показатели/индикаторы, позволяющие оценить эффективность ВСОКО, не установлены.

4. В соответствии со статьей 91 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности. Лицензирование образовательной деятельности осуществляется по видам образования, по уровням образования, по профессиям, специальностям, направлениям подготовки (для профессионального образования), по видам дополнительного образования.

Согласно частям 1, 3 статьи 32 Федерального закона № 273-ФЗ индивидуальные предприниматели могут осуществлять образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам, программам профессионального обучения непосредственно или с привлечением педагогических работников. Согласно пункту 2 статьи 91 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная деятельность, осуществляемая индивидуальными предпринимателями непосредственно, лицензированию не подлежит. Следовательно, обязанность получения индивидуальным предпринимателем лицензии на осуществление образовательной деятельности возникает только при осуществлении им образовательной деятельности с привлечением педагогических работников.

Лицензирование образовательной деятельности носит заявительный характер. Зачастую индивидуальные предприниматели позиционируют себя как осуществляющие образовательную деятельность непосредственно, без привлечения педагогических работников, либо осуществляющие только услугу по присмотру и уходу. При этом, выявляются случаи, когда данная информация не соответствует действительности, вследствие чего индивидуальные предприниматели осуществляют деятельность в нарушение требований законодательства без соответствующего разрешения (лицензии). Установить факт привлечения педагогических работников и фактического осуществления образовательной деятельности возможно только при проведении проверки. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется только за организациями, осуществляющими на основании лицензии образовательную деятельность. К указанным организациям приравниваются и индивидуальные предприниматели. В этой связи, с целью обеспечения прав граждан на получение качественного образования, обеспечения надлежащих условий для реализации образовательных программ считаем необходимым внести изменения в действующее законодательство, установив необходимость получения лицензии на осуществление образовательной деятельности для всех индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере образования.

5. Остается открытым вопрос контроля за услугами по присмотру и уходу организациями и индивидуальными предпринимателями.

Согласно пункту 34 части 1 статьи 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) присмотр и уход за детьми – комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня. При этом услуги по присмотру и уходу как самостоятельный вид деятельности фактически не лицензируются и, соответственно, не подлежат лицензионному контролю.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 05.12.2018 № 769н утвержден профессиональный стандарт «Няня (работник по присмотру и уходу за детьми)» (код 03.014). Следует отметить, что данный профессиональный стандарт относится к области «Социальное обслуживание». Ни Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования», утвержденным приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26.08.2010 № 761н, ни номенклатурой должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 08.08.2013 № 678, данная должность не предусмотрена.

В целях совершенствования действующего законодательства, учитывая, что деятельность по присмотру и уходу связана с необходимостью создания безопасных условий для детей дошкольного возраста, предлагаем включить

данную деятельность в перечень лицензируемых органами социальной защиты видов деятельности. Кроме того, считаем целесообразным уполномоченному органу проводить мониторинг сведений Федеральной налоговой службы на предмет наличия у юридического лица или индивидуального предпринимателя кодов Общероссийского классификатора видов экономической деятельности в части присмотра и ухода за детьми и осуществления контроля за указанными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в плановом порядке.

Данные проблемы и предложения были указаны в докладе об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования в 2021 году, направленном в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки и Министерство экономического развития Астраханской области.