**СПРАВКА**

**«Внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов**

**риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении**

**контрольно-надзорной деятельности»**

Реформация государственной власти и ее правовых институтов, изменение социальных и экономических аспектов развития государства и общества, активное привлечение в сферу образования организаций различных форм собственности, в том числе и индивидуальных предпринимателей, неизменно влечет за собой и коренную реформу структуры законодательства об образовании в целом, а также нормативных актов, регулирующих отношения в области организации и осуществления государственного контроля и надзора в частности.

Можно констатировать, что нынешняя модель контрольно-надзорной деятельности, осуществляемая в сфере образования, перестала отвечать современным требованиям, направленным на повышение результативности и снижение административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

В настоящее время указанная деятельность представляет некий «замкнутый круг» и осуществляется по следующей схеме: принятие решения о проведении проверки – непосредственно проверка и выявление нарушений – выдача предписаний – устранение нарушений – принятие нового решения с учетом полноты устранения нарушений. При этом объективная картина нарушений, их количество и типология принципиально остаются неизменными. Таким образом, эффект от влияния результатов контрольно-надзорных процедур на динамику развития региональных систем образования, а также повышение качества образования остается недостаточно высоким.

Сегодня образование является одним из приоритетных направлений в реформировании социально ориентированных сегментов государственной деятельности. Именно поэтому образовательная сфера требует пристального внимания со стороны контролирующих органов, поскольку от качества и условий образования зависит развитие общества в целом, обеспечение самоопределения личности и совершенствование правового государства.

Исследование федерального законодательства, регламентирующего вопросы осуществления контрольно-надзорных мероприятий в сфере образования, показывает наличие пробелов, коллизий и неопределенностей. Отсутствие единых правовых основ системы государственного контроля и надзора, дублирование различных надзорных функций способствуют совершению правонарушений в указанной сфере.

Проблемы совершенствования государственного контроля и надзора в такой деятельности как образование имеют огромное социальное значение в силу причин объективного характера. Вопросы улучшения качества образования, внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий, оптимизация структуры контрольных органов традиционно вызывают интерес у общества и являются предметом активных практических мероприятий и тем для обсуждения.

**Внедрение риск-ориентированного подхода.**

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 559-р от 01.04.2016 принято решение о внедрении риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Формирование новой системы контрольно-надзорной деятельности, основанной на концентрации ограниченных ресурсов государства в зонах наибольшего риска в целях предотвращения причинения вреда охраняемым законом ценностям при одновременном снижении административной нагрузки на добросовестных субъектов.

Итогом внедрения такого подхода предполагается снижение уровня административной нагрузки на все элементы системы образования, повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Всё это может быть достигнуто путём предупредительной и профилактической работы и большей заинтересованности элементов системы в конечном результате.

Основу внедрения риск-ориентированного подхода к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования составляет модель существования групп риска. Отнесение к определенной категории риска осуществляется с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований. Это значит, что все организации, составляющие в целом систему образования, подразделяются между тремя группами риска. Положение конкретной организации в той или иной группе определяет подход к применению специальных мер реагирования.

Первая группа. Образовательные организации:

- показывающие стабильно низкие результаты на уровне среднерегионального, по итогам региональных мониторингов, исследований качества образования, государственных итоговых аттестаций, всероссийских проверочных работ;

- в деятельности которых ранее были выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в сфере образования, включая грубые нарушения лицензионных требований;

- на деятельность которых неоднократно поступали жалобы и обращения.

Вторая группа. Образовательные организации:

- показывающие стабильный уровень образовательных достижений обучающихся на уровне среднерегионального, по итогам региональных мониторингов, исследований качества образования, государственных итоговых аттестаций, всероссийских проверочных работ;

- в деятельности которых не было выявлено грубых нарушений лицензионных требований.

Третья группа. Образовательные организации:

- показывающие стабильно высокий уровень образовательных достижений обучающихся на уровне среднерегионального, по итогам региональных мониторингов, исследований качества образования, государственных итоговых аттестаций, всероссийских проверочных работ;

- в деятельности которых не выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в сфере образования по результатам ранее проведенных проверок;

- на деятельность которых не поступали обращения и жалобы граждан.

Кроме того, следует отметить, что периодичность проведения и форма проверки определяются исходя из того, в какую группу включена образовательная организация.

В отношении образовательных организаций первой группы проводятся плановые проверки на чаще одного раза в 3 года.

В отношении образовательных организаций второй группы проводятся плановые проверки не чаще одного раза в 4 года.

В отношении образовательных организаций третьей группы проводятся плановые документарные проверки, периодичность которых составляет не чаще одного раза в 5 лет.

Положениями о видах федерального государственного контроля (надзора) должны быть предусмотрены индикаторы риска нарушения обязательных требований, которые разрабатываются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно – правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

В связи с тем, что в настоящее время такой федеральный акт в сфере образовательной деятельности отсутствует, план проверок на 2018 год формировался в соответствии с методическими рекомендациями Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации по отбору образовательных организаций для включения в ежегодный план проведения плановых проверок.

Отделом надзора и контроля в сфере образования в период с августа по октябрь 2017 года организована работа по составлению и согласованию с органами прокуратуры Камчатского края проекта плана проверок на 2018 год с учетом риск-ориентированного подхода. 30 октября 2017 года Министром утвержден план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год, в который включены 77 подконтрольных субъектов, и план проведения плановых проверок деятельности органов местного самоуправления на 2018 год, в который включены 3 отдела образования.

В целях снижения административной нагрузки и сокращения мероприятий по контролю, при формировании плана проверок и выборе образовательной организации для включения в план учитывались следующие критерии:

- данные, размещенные в региональных информационных системах об уровне образовательных достижений обучающихся (результаты региональных мониторингов качества образования, государственных итоговых аттестаций, всероссийских проверочных работ);

- данные, размещенные на официальных сайтах образовательных организаций об уровне квалификации педагогических работников, результатов аттестации и наличии курсов повышения квалификации;

- результаты ранее проводившихся проверок, в том числе наличие или отсутствие нарушений, количество составленных протоколов об административных правонарушения;

- исполнение предписаний, выданных по результатам плановых и внеплановых проверок;

-наличие или отсутствие обращений граждан по вопросам нарушения законодательства Российской Федерации в сфере образования;

- наличие сведений о нарушении законодательства Российской Федерации в сфере образования, поступивших от других органов государственного контроля (надзора), органов прокуратуры;

- наличие положительной динамики образовательных достижений обучающихся, в том числе по результатам региональных мониторингов, исследований качества образования, государственных итоговых аттестаций, всероссийских проверочных работ.

Так же следует отметить, что при применении риск-ориентированного подхода при организации и проведении плановых проверок в обязательном порядке учитывались ограничения к срокам периодичности плановых проверок, установленные статьями 9 и 13 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», статьей 19 Федерального закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Это говорит о том, что риск- ориентированный подход применен только к той категории подконтрольных субъектов, в отношении которых контрольно-надзорные мероприятия осуществлялись не чаще чем один раз в три года.

В соответствии с приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.08.2010 № 313, формирование органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обеспечивается до 30 декабря. После прохождения всех процедур по согласованию сводного плана, планы проведения проверок будут размещены на официальном сайте Министерства.

**Меры профилактического характера**

Министерством уделяется большое внимание предупреждению нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, установлению причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований.

Это особенно актуально в свете того, что с 2017 года Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дополнен двумя новыми статьями: статья 8.2. «Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований» и статья 8.3. «Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями».

Мероприятия, направленные на профилактику нарушений, проводятся органами контроля в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений. Приказом Министра № 23 от 13.01.2017 утверждена Программа профилактики нарушений обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации об образовании в Камчатском крае на 2017 год.

В целях профилактики обязательных требований в сфере образования, контрольно-надзорным органом Министерства:

1) обеспечено размещение на официальном сайте Министерства перечня нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля, а также тексты соответствующих актов;

2) осуществляется подготовка информационных писем и разъяснений по вопросам соблюдения законодательства в сфере образования;

3) обеспечено регулярное обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования и размещение его результатов на официальном сайте Министерства, в том числе с указанием типичных нарушений, выявляемых в ходе контрольно-надзорной деятельности;

4) выдаются в установленном порядке предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований.

Так, в рамках выполнения мероприятий «Программы профилактики нарушений обязательных требований в сфере образования» отделом надзора и контроля в третьем квартале текущего года проведен мониторинг официальных сайтов образовательных организаций, расположенных на территории Камчатского края, на предмет соблюдения обязательных требований в сфере образования, предъявляемых к структуре сайта и размещению на нем информации.

В нарушение статьи 29 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Закон об образовании) и Постановления Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 582 «Об утверждении правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации», официальные сайты не обеспечивают доступность и полноту информации о деятельности образовательных организаций в части отсутствия:

- локальных актов, перечень которых установлен частью 2 статьи 30 Закона об образовании;

- сведений о реализуемом уровне образования, формах обучения, нормативном сроке обучения;

- копий образовательных программ и аннотаций к рабочим программам;

- информации о численности обучающихся;

- сведений о наличии оборудованных учебных кабинетов, объектов для проведения практических занятий;

- информации об условиях питания и охраны здоровья;

- информации об образовании педагогов, стаже работы по специальности, повышении квалификации;

- информации о структурных подразделениях;

- сведений о количестве вакантных мест для зачисления;

- сведений об образовательной организации: дате создания, учредителе, месте нахождения, контактных данных;

- плана финансово- хозяйственной деятельности;

- отчета о результатах самообследования;

- информации об обеспечении доступа в здания образовательной организации инвалидов и лиц с ОВЗ, о наличии специальных технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования для инвалидов и лиц с ОВЗ, о наличии приспособленных для использования инвалидами и лицами с ОВЗ кабинетов, библиотек, объектов спорта, средств обучения и воспитания, электронных образовательных ресурсов, об условиях питания для инвалидов и лиц с ОВЗ, о доступе к информационным системам и информационно-телекоммуникационным сетям, приспособленным для использования инвалидами и лицами с ОВЗ.

Также выявлены нарушения по несоответствию структуры некоторых официальных сайтов образовательных организаций. Отсутствуют такие обязательные подразделы, как «Платные образовательные услуги», «Стипендии и иные виды материальной поддержки», а также установлены факты наличия неактуальной информации, размещенной на официальных сайтах образовательных организаций, которая не обновляется в течение 10 рабочих дней после ее изменения.

Таким образом, в действиях руководителей образовательных организаций, которые в силу части 8 статьи 51 Закона об образовании несут ответственность за руководство образовательной работой, усматриваются признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций». Санкция за указанное правонарушения предусмотрена в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб., на юридических лиц от 50 до 100 тыс. руб.

Что же касается организации и проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, то теперь, в соответствии с действующим законодательством, орган контроля может объявить предостережение при наличии у него сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с подконтрольными субъектами, а также на основании поступивших обращений, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, или из средств массовой информации.

Нужно отметить, что указанная процедура по вынесению предостережений имеет в своей основе стабильный профилактический вектор, который с одной стороны направлен на устранение выявленного нарушения, а с другой стороны не несет для подконтрольных субъектов негативных материальных последствий, в отличие от протокола об административном правонарушении, за которое предусмотрена санкция в виде назначения штрафа.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 определен порядок составления и направления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований, порядок подачи возражений, уведомление об исполнении предостережения, а также срок исполнения предостережения, который составляет не менее 60 дней с момента направления предостережения. Приказом Министра № 477 от 22.04.2017 утверждены формы документов, связанных с процедурой направления предостережений, указанные формы документов размещены на официальном сайте Министерства в подразделе «Контроль и надзор» раздела «Текущая деятельность».

В 2017 году отделом контроля и надзора в сфере образования контроля и надзора в адрес образовательных организаций вынесено 22 предостережения, которые были направлены на устранение нарушений в сфере информационной открытости образовательных организаций, соответствия образования педагогических работников квалификационным требованиям, соблюдения образовательными организациями норм по охране здоровья обучающихся и обеспечения обучающихся учебниками, учебными пособиями, а также учебно- методическими материалами.

При формировании плана проверок и выборе образовательной организации на 2019 год результаты исполнения предостережений будут учитываться в контрольно-надзорной деятельности, преимущественно при применении риск-ориентированного подхода.

На сегодняшний день ожидаемые результаты реализации мероприятий в рамках профилактики нарушений обязательных требований видятся в следующем:

1) разработка комплекса мер по налаживанию системной профилактической работы, ориентированной на соблюдение субъектами контроля предъявляемых требований, а не только наказание за совершение правонарушений. Обустройство системы профилактической работы позволит снизить издержки не только контрольно-надзорных органов, но и субъектов контроля;

2) формирование в ходе обобщения правоприменительной практики перечня наиболее частых нарушений обязательных требований со стороны субъектов контроля;

3) разработка и опубликование руководств и методических рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведение семинаров и конференций, разъяснительной работы.

В настоящее время отделом надзора и контроля в сфере образования проводится работа по подготовке программы профилактики нарушений обязательных требований в сфере образования в 2018 году.

В рамках указанной деятельности ведется поиск новых, нестандартных форм мероприятий, направленных на формирование правовой культуры и правового сознания руководителей образовательных организаций.

Так в 2018 году отдел надзора и контроля планирует реализовать ряд новых мероприятий, направленных на профилактику нарушений в сфере законодательства об образовании:

1) беседа в день вручения акта проверки с руководителем организации, осуществляющей образовательную деятельность, органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования, о результатах проверки, причинах выявленных нарушений;

2) выезды в муниципальные образования с целью проведения встреч с руководителями организаций, осуществляющих образовательную деятельность, муниципальными управленческими командами по обсуждению результатов государственного контроля (надзора), разъяснению законодательства;

3) разработка информационных писем, прежде всего по новациям образовательного законодательства;

4) проведение дней юридических знаний.

В подведение итогов по вопросу профилактики нужно отметить, что в работе контрольно-надзорных органов появился новый дополнительный участок работы, который потребует достаточно много усилий. Контролирующим органам придется усилить методологическую и аналитическую работу по своим направлениям, потребуется серьёзный анализ правоприменительной практики и на его основании разработка необходимых рекомендаций субъектам контроля. Для органов контроля всех уровней эти новшества потребуют определенной перестройки работы, налаживания процедур ее документирования и создания новых видов документов.

Повышение эффективности результатов мероприятий по федеральному государственному надзору в сфере образования может быть достигнуто в результате деятельности уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований в деятельности образовательных организаций, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований.

Тем не менее, нельзя не признать, что профилактика – это важнейший фактор в борьбе с нарушениями, который необходимо использовать в полной мере. Реализация мероприятий по профилактике будет способствовать не только эффективной работе органов контроля, но и вдумчивой работе каждого руководителя.

**Новшества нормативного регулирования в сфере**

**законодательства об образовании**

В соответствии со статьей 93 Закона об образовании, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют переданные полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования, который в свою очередь включает в себя государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования. Кроме того, в рамках Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» контрольно-надзорными органами осуществляются проверки в отношении организаций, получивших лицензию на осуществление образовательной деятельности.

Исполнение названных государственных функций осуществляется на основании административных регламентов. Под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий стандарты исполнения государственных функций, т.е. обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц.

На основании постановления Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» Министерством образования и науки Российской Федерации утверждены административные регламенты по исполнению государственных функций в сфере переданных полномочий.

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14.06.2017 № 546 утвержден и введен в действие Административный регламент исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля качества образования.

Административный регламент включает в себя перечень нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции, права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственной функции, права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по государственной функции, требования к порядку исполнения государственной функции и описание результата исполнения государственной функции, а также и иные разделы, направленные на эффективное исполнение переданного полномочия в сфере образования.

Теперь при осуществлении государственной функции должностные лица уполномоченного органа имеют право:

- посещать организацию, запрашивать и знакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом проверки;

- проводить наблюдение за ходом образовательного процесса;

- проводить оценку знаний и умений обучающихся путем проведения контрольных/оценочных процедур в различных формах;

- проводить беседы с обучающимися в организации, их родителями (законными представителями), работниками организации по вопросам, подлежащим проверке.

В случае выявления при проведении проверки несоответствия содержания качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам, должностные лица уполномоченного органа обязаны принять меры, предусмотренные частью 9 статьи 93 Закон об образовании.

Также приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10.11.2017 № 1096 утвержден и введен в действие Административный регламент исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в сфере образования.

В приложении № 2 к административному регламенту указана подробная блок-схема последовательности действий при исполнении государственной функции.

В настоящее время указанные административные регламенты вступили в силу и размещены для ознакомления всех заинтересованных лиц на официальном сайте исполнительных органов государственной власти Камчатского края в информационно - телекоммуникационной сети «Интернет» на странице Министерства в подразделе «Контроль и надзор» раздела «Текущая деятельность».

Административный регламент государственной функции по осуществлению лицензионного контроля в настоящее время находится на регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В заключении необходимо отметить, что принятие административных регламентов по исполнению функций в сфере переданных полномочий безусловно формирует единый подход к организации и проведению контрольно-надзорных мероприятий, а также внесет прозрачность и понимание установленных требований в сфере образования как для надзорных органов, так и для подконтрольных субъектов.