

УТВЕРЖДАЮ
И.о. министра образования и науки
Хабаровского края


В.Г. Хлебникова

" 15 " января 2020 г.

Обобщение
правоприменительной практики министерства образования и науки
Хабаровского края по лицензионному контролю за образовательной
деятельностью за 4 квартал 2019 года

I. Общие положения

1. Настоящий обзор подготовлен министерством образования и науки Хабаровского края (далее – Министерство) в соответствии с требованиями статьи 8.2 Федерального закона Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", общими требованиями к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 1680, по итогам 4-го квартала 2019 года на основе анализа результатов лицензионного контроля за образовательной деятельностью в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность (далее – лицензиаты), в части соблюдения ими лицензионных требований, а также анализа законодательства Российской Федерации об образовании в части осуществления лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

2. Обзор сформирован по двум направлениям:

- правоприменительная практика организации и проведения Министерством лицензионного контроля за образовательной деятельностью;
- правоприменительная практика соблюдения лицензиатами лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности.

Настоящий обзор проводится с целью обобщения накопленного опыта по лицензионному контролю за образовательной деятельностью в целях профилактики нарушений лицензионных требований.

II. Правоприменительная практика организации и проведения лицензионного контроля за образовательной деятельностью

3. Лицензионный контроль за образовательной деятельностью реализуется посредством организации и проведения проверок деятельности лицензиатов в части соблюдения ими лицензионных требований.

Плановые проверки проводятся Министерством на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного с прокуратурой Хабаровского края.

План проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год (далее – план проверок), утвержденный распоряжением Министерства от 30 октября 2018 г. № 1546, доведен до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте Министерства в разделе "Контрольно-надзорная деятельность".

В 4-м квартале 2019 года в соответствии с планом проверок в отношении лицензиатов проведены 53 плановые проверки по соблюдению ими лицензионных требований.

Из 53 плановых проверок в отношении общеобразовательных организаций проведены 25 проверок, дошкольных образовательных организаций – 17, организаций дополнительного образования – 5, иных юридических лиц – 3, профессиональных образовательных организаций – 2, организации дополнительного профессионального образования – 1.

4. К отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля за образовательной деятельностью, применялись положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294 -ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 2 – 10 статьи 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ).

5. Статьей 19 Федерального закона № 99-ФЗ определен порядок организации и осуществления лицензионного контроля.

Лицензионные требования к лицензиату при осуществлении образовательной деятельности установлены пунктом 6 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № 966 (далее – Положение о лицензировании).

Частью 8 статьи 19 Федерального закона № 99-ФЗ установлена периодичность проведения плановых проверок в отношении лицензиатов. Плановые проверки лицензиатов проводятся Министерством:

- не ранее чем через один год со дня принятия решения о предоставлении лицензии;

- не ранее чем через три года со дня проведения последней плановой проверки;

- в соответствии с периодичностью, установленной Правительством Российской Федерации для плановых проверок лицензиата, осуществляющего лицензируемый вид деятельности в сферах здравоохранения, образования, в социальной сфере (Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 "Об утверждении перечня видов деятельности в

сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью"). Данным постановлением дополнительно предусмотрено проведение плановых проверок в отношении дошкольных и общеобразовательных организаций не чаще одного раза в два года.

Внесение изменений в ежегодный план допускается по основаниям, предусмотренным Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489.

В 4-м квартале 2019 года из плана проверок были исключены 4 проверки в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе: в отношении двух организаций дополнительного образования, дошкольной образовательной организации и организации дополнительного профессионального образования.

Основаниями для исключения данных проверок из плана проверок явились: в одном случае – прекращение деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, в трех случаях – прекращение действия лицензии.

6. Использование оснований для проведения внеплановых проверок, согласование проведения внеплановых проверок с прокуратурой Хабаровского края осуществляется в установленных законодательством Российской Федерации случаях.

В соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ установлен перечень оснований для проведения внеплановой выездной проверки при осуществлении лицензионного контроля:

1) истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований;

2) поступление в лицензирующий орган обращений, заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований;

3) истечение срока, на который было приостановлено действие лицензии в соответствии с частями 2 и 3 статьи 20 Федерального закона № 99-ФЗ;

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

В 4-м квартале 2019 года проведены 25 внеплановых проверок в отношении лицензиатов.

Для проведения внеплановых проверок использовались следующие основания:

- истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований (23 проверки);
- поступление в лицензирующий орган обращений, заявлений граждан, информации от органов государственной власти о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований (1 проверка);
- наличие ходатайства лицензиата о проведении лицензирующим органом внеплановой выездной проверки в целях установления факта досрочного исполнения предписания лицензирующего органа (1 проверка).

7. Разработка и издание распоряжений о проведении проверок, их содержание.

Все проведенные проверки в 4-м квартале 2019 года осуществлялись на основании распоряжений Министерства. Проведение проверки без издания распоряжения является грубым нарушением и влечет признание результата проверки незаконным.

При подготовке распоряжений о проведении проверок лицензиатов использовалась типовая форма распоряжения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, утвержденная приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 "О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее – приказ № 141).

В распоряжении о проведении проверки лицензиата указывались:

- наименование лицензиата, в отношении которого проводится проверка, место его нахождения и место фактического осуществления образовательной деятельности;
- фамилия, имя, отчество, должность должностного лица (или должностных лиц), уполномоченного на проведение проверки, а также экспертов, привлекаемых к проведению лицензионного контроля;
- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;
- правовые основания проведения проверки;
- сроки проведения и перечень мероприятий по лицензионному контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- перечень документов, представление которых лицензиатом необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- даты начала и окончания проведения проверки.

8. Исчисление и соблюдение сроков проведения проверки.

Срок проведения проверки не может превышать 20 рабочих дней.

В 4-м квартале 2019 года факты нарушений срока, установленного для проведения проверок лицензиатов, отсутствуют (как и ранее).

9. Соблюдение прав лицензиата при организации и проведении проверки.

Руководитель лицензиата при проведении проверки имеет право:

- непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- получать от лицензирующего органа, его должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки;
- знакомиться с документами и (или) информацией, полученными лицензирующим органом 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 лицензирующий орган по собственной инициативе;
- знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц лицензирующего органа;
- обжаловать действия (бездействие) должностных лиц лицензирующего органа, повлекшие за собой нарушение прав лицензиата при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В отчетном периоде Министерством права лицензиатов при организации и проведении проверок нарушены не были, действия (бездействие) должностных лиц Министерства образования в административном и (или) судебном порядке не зафиксированы.

10. Оформление результатов проверки и принятие мер по ее результатам.

По результатам лицензионного контроля за образовательной деятельностью должностными лицами Министерства, проводящими проверку, составлялся акт проверки непосредственно после ее завершения в 2-х экземплярах, один из которых с копиями приложений вручался руководителю организации, осуществляющей образовательную деятельность, под расписку об ознакомлении с актом проверки по форме, установленной приказом № 141.

В 4-м квартале 2019 года при проведении Министерством лицензионного контроля случаи отказа ознакомления с актом проверки не зафиксированы.

Один экземпляр акта вручался лично руководителю организации, осуществляющей образовательную деятельность, второй экземпляр акта хранится в Министерстве образования в материалах лицензионного дела.

В случае выявления при проведении проверки нарушений лицензиатом лицензионных требований должностные лица Министерства, проводившие

проверку, выдавали образовательной организации предписание об устранении выявленных нарушений с указанием срока его исполнения.

Максимальный срок устранения нарушений лицензионных требований составляет 6 месяцев со дня выдачи предписания.

По итогам проверок лицензиатов в 4-м квартале 2019 года выдано 21 обязательное для исполнения предписание Министерства об устранении нарушений лицензионных требований, в том числе: 14 – по результатам плановых проверок, 7 – по результатам внеплановых проверок.

В период с 01 октября по 31 декабря 2019 года должностными лицами Министерства составлен 21 протокол об административных правонарушениях, в том числе:

13 – по части 3 статьи 19.20 КоАП РФ (за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований или условий специального разрешения (лицензии));

6 – по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ (за неисполнение предписания министерства);

2 – по части 2 статьи 19.20 КоАП РФ (за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований или условий специального разрешения (лицензии)).

Из общего количества протоколов 7 протоколов составлены по результатам внеплановых проверок, 14 – по результатам плановых проверок. Из 21 протокола об административных правонарушениях в отношении общеобразовательных организаций или их руководителей составлены 8 протоколов, дошкольных образовательных организаций или их руководителей – 7, руководителей организаций дополнительного образования – 2, руководителей иных организаций – 2, руководителя организации дополнительного профессионального образования – 1, руководителя профессиональной образовательной организации – 1.

По состоянию на 31 декабря 2019 года из 23 дел об административных правонарушениях, возбужденных в период с октября по декабрь 2019 года, судами рассмотрены 6 дел, 15 дел находятся на рассмотрении. По итогам рассмотренных дел судами вынесены 5 постановлений о привлечении виновных должностных лиц к административной ответственности с применением административных наказаний в виде административного штрафа (на общую сумму 62000 рублей).

11. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства на основе анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Министерства и его должностных лиц при осуществлении лицензионного контроля, показывает, что по-прежнему имеются проблемные вопросы при организации и проведении лицензионного контроля за образовательной деятельностью.

Так, частью 2 статьи 20 Федерального закона № 99-ФЗ установлена возможность приостановления действия лицензии только в случае вынесения решения суда о привлечении лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований.

При этом, напротив, в случае вынесения судом решения о прекращении производства по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 КоАП, лицензирующий орган утрачивает возможность применить к лицензиату какие-либо меры воздействия в целях исполнения неисполненного лицензиатом предписания.

С учетом изложенного считаем целесообразным урегулировать данный вопрос в Федеральном законе № 99-ФЗ.

III. Правоприменительная практика соблюдения лицензиатами лицензионных требований при осуществлении образовательной деятельности

12. Типичные нарушения лицензионных требований.

Анализ результатов лицензионного контроля за образовательной деятельностью выявил следующие типичные нарушения лицензиатом лицензионных требований:

- нарушение подпункта "е" пункта 6 Положения о лицензировании – в части отсутствия у лицензиатов печатных и (или) электронных образовательных и информационных ресурсов по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям, в соответствии со статьей Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации";

- нарушение подпункта "д" пункта 6 Положения о лицензировании – в части наличия в штате лицензиатов педагогических работников, не имеющих профессионального образования, не обладающих соответствующей квалификацией, не имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам, и не соответствующих требованиям статьи 46 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, федеральным государственным требованиям;

- нарушение подпункта "з" пункта 6 Положения о лицензировании – в части отсутствия у лицензиатов безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников лицензиатов, с учетом соответствующих требований, установленных в федеральных государственных образовательных стандартах, федеральных государственных требованиях, в соответствии с частью 6 статьи 28 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации";

- нарушение подпункта "ж" пункта 6 Положения о лицензировании – в части отсутствия у лицензиатов санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые предполагается использовать для осуществления образовательной деятельности, учитывающего в том числе требования статьи 17 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", а также статьи 41 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации";

- нарушение подпункта "а" пункта 6 Положения о лицензировании – в части отсутствия у лицензиатов на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам.

Наиболее распространенными нарушениями лицензионных требований, выявленных в ходе проверок в 4-м квартале 2019 года является отсутствие у организаций, осуществляющих образовательную деятельность, санитарно-эпидемиологических заключений, несоответствие педагогических кадров квалификационным требованиям.

13. Меры, принимаемые Министерством.

В целях предупреждения нарушений лицензионных требований, а также их пресечения и устранения таких нарушений Министерством приняты следующие меры:

1) направлены предписания лицензиатам об устранении нарушений с указанием срока их исполнения (октябрь-декабрь);

2) проведено публичное обсуждение с руководителями муниципальных образовательных организаций, специалистами управления образования администрации Вяземского муниципального района (ноябрь) результатов контрольно-надзорных мероприятий и мер, необходимых для устранения нарушений требований законодательства Российской Федерации в сфере образования, в том числе нарушений лицензионных требований;

3) подготовлены и размещены на официальном сайте Министерства в разделе "Контрольно-надзорная деятельность":

- руководство по соблюдению лицензиатом при осуществлении образовательной деятельности лицензионных требований, предъявляемых при осуществлении лицензионного контроля за образовательной деятельностью (октябрь);

- обобщение практики Министерства по делам об административных правонарушениях за девять месяцев 2019 года (октябрь);

- информации о результатах проверок и сроках исполнения предписаний (ежемесячно).