**О типичных нарушениях при исполнении предписаний об устранении нарушений требований законодательства во третьем квартале 2020 года.**

*Черемных Анна Владимировна,*

*начальник отдела государственного*

*контроля (надзора) в сфере образования*

Во втором и третьем квартале 2020 года плановые проверки не проводились на основании Постановления Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 **«**Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Постановление Правительства РФ №438). Все проверки, не проведенные в 2020 году по указанным основания перенесены в план 2021 года. Таким образом, до конца 2020 года федеральный государственный надзор в сфере образования и лицензионный контроль осуществляются в части контроля за исполнением ранее выданных предписаний.

С 1 апреля по 31 августа 2020 года отделом государственного контроля (надзора) в сфере образования проведен контроль исполнения 116 предписаний, из них не были исполнены в установленный срок 29 предписаний (из них 25 предписаний по устранению нарушений требований законодательства в сфере образования и 4 предписания об устранении нарушений лицензионных требований). Особенности контрольно - надзорной деятельности, установленные Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438, не предусматривают возможности принятия мер к юридическим и должностным лицам в связи с неисполнением предписания до 31.12.2020. В случае неисполнение предписания в установленные сроки предусмотрено оформление ходатайства о продлении срока исполнения предписания. Сроки исполнения 29 предписаний продлевались (отдельным организациям неоднократно) на основании оформленных ходатайств.

На основании анализа практики контроля за исполнением предписаний в отчетный период можем утверждать, что предписание не исполняется в установленный срок по объективным либо субъективным причинам. Объективными причинами неисполнения предписаний в установленные сроки, как правило, является нарушения сроков выполнения работ и оказания услуг сторонними организациями (например, регистрация документов, оформление заключений, подключение к ФИС ФРДО). Субъективными причинами неисполнения предписаний в установленные сроки является исполнительская дисциплина, низкий уровень квалификации должностных лиц.

В связи с вышеизложенным, обеспокоенность вызывают случаи, когда при оформлении отчета об исполнении предписания возникают сложности, связанные как с полнотой мер по устранению нарушении, так и с адекватностью мер, направленных на устранение нарушений.

Рассмотрим типичные нарушения, связанные с оформлением непосредственно самого отчета и принятием мер по устранению нарушений требований законодательства к уставам и локальным актам образовательных организаций, соблюдению прав участников образовательных отношений.

1. До истечения срока исполнения предписания организация представляет отчет и копии документов, подтверждающих устранение нарушений. Для ряда образовательных организаций сложности вызывает оформление отчета о результатах исполнения предписания. Следует отметить, что отчет представляется в табличной форме, рекомендуемой Департаментом, с указанием исходящего документа и заверенный подписью руководителя и печатью организации. В отчете указываются нарушения в соответствии с выданными предписанием, меры, принятые с целью устранения нарушений, сроки и полнота устранения нарушений. Форма отчета размещена в разделе «Федеральный государственный надзора в сфере образования» в рубрике «Требования к документам» https://mo73.ru/kontrolno-nadzornaya-deyatelnost/trebovaniya-k-dokumentam-obrazovatelnogo-uchrezhdeniya/.

2. Часто затруднения вызывает принятие мер по приведению в соответствии с требованиями действующего законодательства Устава и локальных актов.

а) Как правило, одним из типичных нарушений является факт нарушения сроков регистрации Устава, либо случаи, когда в содержании Устава не устранены нарушения, указанные в предписании. Отдельно отметим избыточность содержания уставов: нормы, которые, должны бать закреплены локальными нормативными и календарным учебным графиком (организация образовательной деятельности, оценка образовательных результатов), не подлежат фиксации в уставе, а также распространена неполнота определения структуры управления образовательной организацией (отсутствуют органы управления с участием родителей (законных представителей) и обучающихся, предусмотрен открытый перечень органов управления).

Основные требования к уставам образовательной организации закреплены в [ст. 25](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st25)  Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – 273-ФЗ). Это указание в уставе на тип образовательной организации; на учредителя или учредителей образовательной организации; перечисление видов реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности; установление структуры, порядка формирования, срока полномочий и компетенции органов управления образовательной организацией, порядка принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации. Последнее положение также конкретизировано в [ч. 5 ст. 26](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st26_5) 273-ФЗ.

Однако данной статьей не исчерпываются все нормы, регулирующие содержание уставов образовательных организаций. Дополнительные нормы можно разделить на три группы:

1. **Нормы, устанавливающие обязательные требования, которые дополняют требования**[**ст. 25**](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st25)**273-ФЗ и относятся ко всем образовательным организациям;**
2. **Нормы, устанавливающие обязательные требования, которые относятся к отдельным типам или разновидностям образовательных организаций;**
3. **Нормы, определяющие области, которые могут быть урегулированы уставом.**

**К первой группе относятся следующие требования**:

* Закрепление норм о филиалах (при их наличии) ([ч. 4 ст. 27](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st27_4) 273-ФЗ);
* Порядок принятия локальных актов ([ч. 1 ст. 28](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st28_1) и [ч. 1 ст. 30](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st30_1) 273-ФЗ);
* Установление прав, обязанностей и ответственности работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции ([ч. 3 ст. 52](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st52_3) 273-ФЗ);
* Определение уставных целей деятельности ([ч. 1 ст. 101](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st101_1) 273-ФЗ);
* Порядок направления при ликвидации образовательной организации ее имущества после удовлетворения требований кредиторов на цели развития образования ([ч. 3 ст. 102](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st101_3) 273-ФЗ).

Отдельно в этой группе следует выделить нормы, предусматривающие конкретизацию уставом структуры, порядка формирования, срока полномочий и компетенции органов управления образовательной организацией, порядка принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации, а также участия отдельных групп участников образовательных отношений в управлении образовательной организацией. Относительно данных вопросов следует отметить следующие нормы:

* Порядок участия обучающихся в управлении образовательной организацией ([п. 17 ч. 1 ст. 34](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st34_1_17) 273-ФЗ);
* Определение формы участия родителей в управлении организацией, осуществляющей образовательную деятельность ([п. 7 ч. 3 ст. 44](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st44_3_7) 273-ФЗ);
* Порядок участия педагогических работников в управлении образовательной организацией, в том числе в коллегиальных органах управления ([п. 9 ч. 3 ст. 47](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st47_3_9) 273-ФЗ);
* Установление порядка назначения (избрания) руководителя ([ч. 1 ст. 51](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st51_1) 273-ФЗ);
* Определение прав и обязанностей руководителя образовательной организации, его компетенции в области управления образовательной организацией ([ч. 6 ст. 51](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st51_6) 273-ФЗ).

**Ко второй группе относятся следующие требования:**

* Установление специальных названий обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе ([ч. 2 ст. 33](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st33_2) 273-ФЗ);
* Установление порядка вхождения научных работников в состав коллегиальных органов управления образовательной организацией ([п. 1 ч. 2 ст. 50](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st50_2_1) 273-ФЗ);
* Определение особенностей избрания, назначения на должность и статуса руководителя частной образовательной организации ([ч. 10 ст. 51](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st51_10) 273-ФЗ);
* Порядок избрания президента образовательной организации высшего образования и его полномочия ([ч. 13 ст. 51](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st51_13) 273-ФЗ).

**И, наконец, к третьей группе относятся такие требования, как:**

* Возможность формирования коллегиальных органов, не относящихся к числу обязательных ([ч. 4 ст. 26](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st26_4) 273-ФЗ);
* Право образовательной организации на ведение научной и (или) творческой деятельности ([ч. 4 ст. 28](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st28_4) 273-ФЗ);
* Установление иной (не образовательной) деятельности, которую образовательная организация вправе осуществлять ([ч. 1 ст. 102](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st102_1) 273-ФЗ).

б) Самым распространенной ошибкой в исполнении предписания при приведении локальных актов в соответствии с требования действующего законодательства являются:

- «переписывание» в локальный нормативный акт норм федеральных нормативных правовых актов (например, Порядка приема обучающихся), при этом вопросы, не урегулированные действующим законодательством и относящиеся к компетенции образованной организаций, в локальном акте не отражены;

- принятие локальных нормативных актов, не предусмотренных Уставом и действующим законодательством (Положение об организации и осуществлении деятельности и другие, Порядок приема), а также избыточных (лишних, ненужных) локальных нормативных актов (например, Об образовательной программе, о порядке учёта мнения участников образовательных отношений).

Данные нарушения также актуальны для многих образовательных организаций, в связи с чем рекомендуем образовательным организациям обратить внимание на содержание локальных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения и права участников образовательных отношений. При принятии локальных нормативных актов следует учитывать компетенцию образовательной организации. Принимать локальные нормативные акты, дублирующие нормативные правовые акты, - не относится к компетенции образовательной организации. Локальные нормативные акты принимаются по вопросам, относящимся к компетенции образовательной организации и в части, не урегулированной нормативными правовыми актами.

3. Типичные нарушения при принятии мер по устранению нарушений прав участников образовательных отношений.

а) Права обучающихся: прием, перевод, отчисление.

Типичными нарушениями являются случаи, когда меры не принимаются в связи с отсутствием приема и отчисления обучающихся. Однако образовательные организации обязаны провести работу, направленную на устранение нарушений: рассмотреть предписание и установить виновных в выявленных нарушений и в зависимости от последствий деятельности виновного принят решение о проведении служебной проверки для привлечения к дисциплинарной ответственности, разработать и утвердить образцы документов, используемых при приеме, переводе и отчислении обучающихся, назначить ответственных за данные процедуры.

Недопустимо в качестве принятых мер по устранению нарушений «переделывать» документы, на основании которых выдано предписание. Типичными нарушениями являются случаи, когда переписываются ранее поданные заявления и приказы (подлог), при этом следует отметить, что допускается внесение изменений и дополнений в ранее изданные приказы при условии целесообразности таких изменений.

В качестве документов, подтверждающих исполнение предписания, следует прикладывать утвержденные локальные акты, изданные приказы и принятые заявления в период исполнения предписания.

Отдельно следует обратить внимание на целесообразность заключения договоров об образовании. Заключение договоров об образовании при обучении в общеобразовательное школе за счет средств бюджета законодательством не предусмотрено. Однако если заключение договоров предусмотрено Уставом, то данное требование установлено самой образовательной организацией и подлежит выполнению. Распространенным нарушением являются также факт повторного заключения договоров с целью устранения нарушений, что неправомерно, в таком случае заключаются дополнительные соглашения к уже имеющимся договорам.

б) Права педагогических работников, аттестация в целях соответствия занимаемой должности.

Те же рекомендации распространяются на меры, принимаемые в отношении устранения нарушений прав педагогических работников. Недопустимо «задним числом» переписывать трудовые договоры и приказы. Наибольшее количество нарушений связано с проведением аттестации педагогических работников в целях соответствия занимаемой должности.

В качестве мер по устранению нарушений как типичные ошибки, можно привести пример переписывания ранее изданных документов (подлог): представлений, графиков аттестации и приказов, в которых появились нужные подписи и даты, что совершенно недопустимо. В случае, если в период предписания не проводилась аттестация педагогических работников следует рассматривать предписание с привлечением ответственных должностных лиц, разработать образцы документов (график аттестации, список сотрудников, подлежащих аттестации, представление) с пониманием в какие сроки данные документы должны издаваться и когда педагогические работники должны быть с ними ознакомлены.

4. Информационная открытость.

Наиболее распространенными нарушениями являются случаи размещения неактуальной информации, избыточных локальных актов, предписаний органов Роспотребнадзора, Госпожнадзора и других контролирующих органов. При обеспечении информационной открытости следует руководствоваться требованиями Рособрнадзора и рекомендациями Министерства воспитания и просвещения Ульяновской области.

С целью минимизации рисков неисполнения предписания в установленный срок рекомендуем следующий алгоритм работы по устранению нарушений: рассмотрение предписания со всеми ответственными должностными лицами, составление плана мероприятий по устранению нарушений с определением принимаемых мер, установление промежуточных и контрольных сроков для указанных мероприятий, последним этапом в данном плане станет формирование отчета о результатах исполнения предписания с приложением к нему копий документов.