

К вопросу о контрольных полномочиях органов местного самоуправления в сфере образования

Муниципальный контроль – введенная в 2011 году федеральным законодателем [6] сфера для расширения муниципально-правовой ответственности. К сожалению, логика изложения полномочий муниципального уровня власти в этой сфере, по нашему мнению, нарушена и подлежит корректировке. Так, законодателем четко не определен комплекс полномочий муниципальной власти в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [7] меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения, вплоть до временного запрета деятельности, неприменимы на муниципальном уровне, так как они не предусмотрены для муниципальных органов КоАП РФ и другими законами [1].

Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля [5].

К собственным контрольным полномочиям органов местного самоуправления относятся виды контроля, которые не в полной мере нашли отражение в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения. Фактически речь идет о самостоятельном закреплении ими контрольных полномочий, необходимых для реализации вопросов местного значения. Осуществление таких видов контроля правомерно, согласно положениям ч.1 ст.17.1 Федерального закона: «Органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществ-

влять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами». К числу таких полномочий можно отнести следующие виды контроля: контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы; муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды); муниципальный контроль в сфере благоустройства; контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования. Классификация видов муниципального контроля по формам закрепления в нормативных правовых актах может выглядеть следующим образом [5].

№	Вид контроля
Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе	
1	Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета)
2	Муниципальный земельный контроль
3	Муниципальный лесной контроль
4	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения
5	Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения
6	Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей
7	Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны
8	Контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов
Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющихся составной частью вопроса местного значения	
1	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства
2	Контроль над представлением обязательного экземпляра
Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения	
1	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых
2	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции

3	Муниципальный контроль в области торговой деятельности
4	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся [8]:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);

2) организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

3) создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

4) создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

5) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;

6) учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа;

7) осуществление иных установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» полномочий в сфере образования.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе полномочия органов

местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в сфере образования, в том числе по закреплению образовательных организаций субъектов Российской Федерации за конкретными территориями, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Органы местного самоуправления муниципальных районов имеют право на осуществление функций учредителей муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.

Органы местного самоуправления городских округов вправе обеспечивать организацию предоставления на конкурсной основе высшего образования в муниципальных образовательных организациях высшего образования.

В соответствии с п. 3 ст. 77 **Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями[9].

Муниципальный комплексный контроль в сфере образования представляет собой систему сбора, обработки, хранения и распространения информации о деятельности системы образования муниципального района, а также об удовлетворении образовательных запросов социума. Это специально организованный, постоянный, целевой контроль и диагностика состояния образования на базе систематизации существующих источников информации, а также специально организованных исследований и измерений.

Комплексная оценка деятельности образовательных учреждений и тематическая оценка деятельности образовательных учреждений, осуществляемая специалистами Отдела образования, в пределах своей компетенции, осуществляются в соответствии с утвержденным планом – графиком, который обеспечивает периодичность и исключает нерациональное дублирование в организации контроля.

Оперативные проверки проводятся в целях установления и проверки фактов о нарушениях, указанных в обращениях граждан и орга-

низаций, принятия эффективных мер реагирования при возникновении угрозы причинения вреда жизни и здоровью воспитанников, обучающихся, работников образовательных учреждений.

Контроль качества предоставления муниципальных услуг – проверка соблюдения требований и условий, установленных муниципальными заданиями образовательных учреждений.

Аудиторский контроль осуществляется с целью консультирования, изучения правомерности и правильности управленческих решений без принятия мер дисциплинарной ответственности к руководителям образовательных учреждений.

Контроль осуществляется с использованием методов документального контроля, обследования, наблюдения за фактическим состоянием проверяемого объекта, экспертизы, анкетирования, опроса участников образовательного процесса, контрольных срезов освоения образовательных программ и иных правомерных методов, способствующих достижению цели контроля.

Контроль за деятельностью образовательных учреждений проводится в выездной и (или) документарной форме.

Организационными формами контроля могут являться:

- муниципальный комплексный мониторинг;
- комплексная оценка деятельности образовательных учреждений;
- тематическая оценка деятельности образовательных учреждений, осуществляемая специалистами отдела образования, в пределах своей компетенции;
- оперативные проверки;
- контроль качества предоставления муниципальных услуг;
- аудиторский контроль.

В свою очередь, согласно п. 2 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществляют в пределах своей компетенции Государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) [9].

Осуществление государственного контроля (надзора) в сфере образования регламентируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, так как не подпадает под исключения обозначенные данным законом.

Специфика осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования, а также некоторые изменения в его регламентации, предусмотрены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ

«Об образовании в Российской Федерации». Норма, прямо указывающая на это, закреплена в ч. 4 ст. 93 Федерального закона № 273-ФЗ. При этом указывается, что положения Федерального закона № 294-ФЗ применяются к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных указанной статьей.

Особенности организации и проведения проверок в отношении государственного контроля (надзора) в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, согласно п. 27 ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ могут устанавливаться иными федеральными законами.

Таким образом, в соответствии с данной общей нормой особенности организации и проведения государственного контроля (надзора) в сфере образования установлены Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется как федеральное полномочие и включает в себя:

- федеральный государственный контроль качества образования;
- федеральный государственный надзор в сфере образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 273-ФЗ, данными полномочиями наделяются уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

Таким образом, все виды государственного контроля (надзора) осуществляются посредством проведения проверок соответствующих организаций, в рамках которых их деятельность подлежит оценке на соответствие обязательным требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или законодательству об образовании.

Библиографический список

1. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики». М., 2015.
2. Азнагулова Г.М. Взаимодействие международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации //Lexrussica. 2015. № 8 // СПС Консультант Плюс.

3. Еремеева Е.А. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина: понятие, структура, непосредственное действие // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 2-4.
4. Ирина Кондрагьева «КС в приоритете: чего ждать российским заявителям от «антиграсбургского» закона» // Pravo.ru. URL: <http://pravo.ru/review/view/125032/?cl=N>.
5. Проблемы закрепления и применения муниципально-правовых санкций Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др.; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: Высшая школа экономики, 2012. С. 126.
6. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 03.07.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Послед. обновление 28.12.2016.
7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 05.12.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Послед. обновление 28.12.2016.
8. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Послед. обновление 28.12.2016.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Послед. обновление 28.12.2016.