

НАДЗОР И КОНТРОЛЬ В ОБРАЗОВАНИИ: права и обязанности руководителя

Сергей Хмельков,

заместитель заведующего правовым отделом
ЦК Профсоюза работников народного образования
и науки РФ

1 июля 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Именно этим законом будут регулироваться вопросы, связанные с проведением мероприятий по контролю в школах.

- государственный контроль • государственное управление
- образовательное учреждение • нормативный правовой акт

Проверки проводятся для оценки соответствия деятельности школ обязательным требованиям, установленным правовыми актами. Проверять могут основную деятельность школы (учебную, воспитательную, научную), хозяйственную, финансовую, вопросы соблюдения трудового законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии.

Ясно понимая цели проверок каждого контролирующего органа, зная права и границы полномочий контролирующих органов, можно избежать нежелательных последствий мероприятий по контролю. Одно несомненно: любое несоответствие проверки закону даёт руководителю школы право отказать в её проведении. Такое право предусмотрено законом.

Президентом России или Правительством РФ в соответствии

с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные вести государственный контроль (надзор), устанавливается их организационная структура, полномочия, функции и порядок деятельности. Например, постановлением Правительства РФ определено, что полномочия по надзору за соблюдением законодательства в сфере образования относятся к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования Законом РФ «Об образовании» отнесены надзор и контроль за соблюдением законодательства образовательными учреждениями дополнительного профессионального

Сергей Хмельков. **Надзор и контроль в образовании: права и обязанности руководителя**

образования и научными организациями, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования, российскими образовательными учреждениями, расположенными за пределами территории России, образовательными учреждениями высшего профессионального образования, а также органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования; меры по устранению нарушений законодательства в области образования, в том числе направляя обязательные для исполнения предписания образовательным учреждениям и соответствующим органам, осуществляющим государственное управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний (пункт 21 статьи 28 Закона РФ «Об образовании»).

Таким образом, созданы правовые основы для инспектирования Рособнадзора, в частности контроля и надзора за исполнением законодательства и контроля за качеством образования и подготовки выпускников школ.

Полномочия

С 1 января 2009 г. часть полномочий Российской Федерации в области образования передана органам государственной власти субъектов РФ, в том числе контроль качества образования и качества подготовки учащихся и выпускников, в соответствии с федеральными компонентами государственных образовательных стандартов в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением полномочий федеральных органов государственной власти по контролю качества образования.

К полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов РФ относятся надзор и контроль за соблюдением законодательства образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта РФ, а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; меры по устранению нарушений законодательства в области образования, в том числе путём направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний.

С 1 июля 2009 г. вопросы, связанные с проведением мероприятий по контролю, регулируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее *Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ*). Этот нормативный правовой акт определяет порядок проведения проверок, права и обязанности органов, осуществляющих проверку, требования к документальному оформлению результатов проверки, сроки и периодичность проверок.

Права школы

Какие же права, предусмотренные названным законом, имеет школа при проведении проверок?

Прежде всего, должны быть открыты и доступны для должностных лиц школы нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, выполнение которых проверяется. Проводить мероприятия по кон-

тролю могут только уполномоченные должностные лица органов государственного контроля (надзора), при этом предмет мероприятия по контролю должен соответствовать компетенции этого органа.

Один из принципов защиты права школы — принцип периодичности и оперативности проведения мероприятия по контролю, предусматривающий полное и максимально быстрое его проведение в течение установленного срока. Школа имеет право обжаловать действия должностных лиц органов контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Если судом жалоба юридического лица будет признана обоснованной, органы государственного контроля (надзора) обязаны в полном объёме устранить допущенные нарушения. Законом предусматривается ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц за нарушение законодательства при проведении государственного контроля (надзора).

Должностные лица школы имеют право:

- присутствовать на мероприятиях по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своём ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органов контроля (надзора);
- обжаловать действия должностных лиц, осуществляющих проверку, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством.

Инспекционная деятельность по вопросам исполнения законодательства обеспечивает соблюдение законодательства и осуществляется в ходе инспекционных проверок.

Любые мероприятия по контролю могут проводиться только на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В приказе обязательно указываются его номер и дата, наименование органа го-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

сударственного контроля; фамилия, имя, отчество и должность лиц, уполномоченных проводить мероприятия по контролю и наименование образовательного учреждения, в котором проводится проверка; дата начала и окончания проверки, перечень документов, которые школа обязана предоставить для проверки.

В приказе должны быть отражены цели, задачи и предмет проверки, правовые основания их проведения, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке.

Распоряжение либо приказ о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью должностное лицо, осуществляющее проверку, предъявляет руководителю или иному должностному лицу школы одновременно со служебным удостоверением. *Обращаем внимание: проверку могут проводить только те должностные лица, которые указаны в приказе. Руководитель школы вправе потребовать от проверяющих представить документы, удостоверяющие личность. Законом предусмотрено, что отсутствие правильно оформленного приказа даёт руководителю школы право не допускать проверяющих к проверке.*

Продолжительность проверки не должна превышать двадцати рабочих дней. В большинстве случаев мероприятия по контролю проводятся в установленные приказом сроки. Однако в исключительных случаях, связанных со значительным объёмом мероприятий по контролю, на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего проверку, органа государственного контроля (надзора) или его заместитель может продлить срок её проведения, но не более чем на двадцать рабочих дней.

Сергей Хмельков. **Надзор и контроль в образовании: права и обязанности руководителя**

Плановые проверки

Плановые проверки в отношении одного образовательного учреждения каждым органом государственного контроля (надзора) проводятся не чаще чем один раз в три года. При этом не позднее чем в течение трёх рабочих дней до начала плановой проверки в школу должна направляться копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля, либо органа муниципального контроля заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным способом.

Внеплановые проверки

Предмет внеплановой проверки — контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений. Перечень оснований для внеплановых проверок — исчерпывающий. Внеплановые проверки юридического лица проводятся по мотивированному решению руководителя контрольного (надзорного) органа *только* в случаях:

- 1) получения информации от юридических лиц, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- 2) возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении других юридических лиц;
- 3) обращения граждан, юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов действиями (бездей-

ствием) юридических лиц, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также при получении иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений. Обращения, не позволяющие установить обратившееся лицо (анонимные обращения), не могут служить основанием для внеплановой проверки.

Внеплановая проверка может проводиться в форме документарной (по документам) и (или) выездной проверки.

В соответствии с нормами закона должностные лица органов контроля не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа, от имени которого они действуют. Также эти должностные лица не вправе проводить плановые проверки, если отсутствуют должностные лица или работники проверяемых школ либо их представители. Требовать представлять документы, информацию, если они не являются объектами и не относятся к предмету проверки, проверяющие не должны, а руководитель школы в данном случае не обязан представлять такие документы. Изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки, проверяющие также не имеют права.

Кроме того, лица, проводящие проверку, не должны распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проверки, превышать установленные сроки проведения мероприятий по контролю. Должностные лица, проводящие проверку, не должны препятствовать представителям юридического лица присутствовать во время проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету её проведения.

Все названные требования предусмотрены законом, а следовательно, обязательны для проверяющих.

Акт проверки

По результатам проверки должностные лица, проводящие проверку, составляют акт установленной формы в двух экземплярах.

В акте указываются:

- дата, время и место его составления;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- дата и номер распоряжения, на основании которого проведена проверка;
- фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), её проводившего;
- наименование проверяемого образовательного учреждения, фамилия, имя, отчество, должность представителей юридического лица, присутствовавших при проверке;
- дата, время и место проведения мероприятия по контролю;
- сведения о результатах, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;
- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя школы, а также присутствовавших лиц, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица, осуществившего проверку.

Руководителю или другому должностному лицу школы вручается под расписку об ознакомлении один экземпляр акта с копиями приложений. При отсутствии руководителя, а также в случае отказа дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Если в результате проверки будут выявлены административные правонарушения, уполномоченным должностным лицом составляется протокол в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

Журнал учёта проверок

Федеральный закон № 294-ФЗ, предусматривает, что юридические лица обязаны

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

вести журнал учёта проверок по типовой форме, установленной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ. Следовательно, школа обязана будет вести журнал учёта проверок, проводимых различными органами контроля (надзора).

Однако до настоящего времени никакой типовой формы не установлено, поэтому журнал учёта мероприятий по контролю пока может иметь произвольную форму. При этом следует иметь в виду те обязательные требования к содержанию записей, которые предусматриваются законом.

В Федеральном законе № 294-ФЗ определено, что в журнале учёта проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля делается запись о проведённой проверке, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), наименовании органа муниципального контроля, датах начала и окончания проверки, времени её проведения, правовых основаниях, целях, задачах и предмете проверки, выявленных нарушениях и выданных предписаниях, указываются фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводящих проверку, его или их подписи.

Кроме того, закон определяет, что журнал учёта проверок должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица.

Для школы такой журнал станет гарантией того, что не будут нарушаться периодичность и сроки плановых проверок, проводимых различными контролирующими органами.

Закон устанавливает, что при выявлении нарушений обязательных требований или требований, установленных

Сергей Хмельков. **Надзор и контроль в образовании: права и обязанности руководителя**

муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку делают соответствующую запись в журнале.

Контроль за устранением нарушений

В пределах полномочий, предусмотренных законодательством, лица проводящие контроль обязаны:

1) выдать предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, обеспечению безопасности государства, предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Безусловно, проверяющие обязаны соблюдать права и законные интересы школы, проводить проверки в строгом соответствии с распоряжениями органов контроля (надзора). Они могут посещать школьные

территории и помещения, но только во время исполнения служебных обязанностей при предъявлении служебного удостоверения и распоряжения органа государственного контроля о проведении проверки.

Должностные лица, проводящие проверку, должны учитывать соответствие мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, их тяжести и потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества, а следовательно, не допускать необоснованных ограничений прав и законных интересов граждан, юридических лиц.

В заключение обратим внимание на то, что положения о проведении контроля (надзора), о которых шла речь, не применяются к отношениям, связанным с налоговым, лицензионным, финансовым контролем и финансово-бюджетным надзором, а также к отношениям, возникающим при оперативно-разыскных мероприятиях, дознаниях, предварительном следствии, прокурорском надзоре, расследовании причин чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве. Порядок проведения названных проверок регулируется особым образом в специальных федеральных законах.