

ЭТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ государственного контроля и позиции контролирующего



Нина Михайловна Ладнушкина,
советник отдела Управления контроля и надзора
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации Рособрнадзора

- этика контроля • позиция проверяющего • взаимная ответственность
- государственная функция • этический кодекс • права проверяющего лица
- права контролируемого

Директор школы, который скажет, что ему очень приятно, когда в школе появляется «проверяющий», — явный лукавец. Никому не по сердцу государственный контроль, потому что так повелось думать, что контроль — это некое наказание, или средство для наказания. И в этом — виноваты не только тяготы директорского труда, его стереотипы, но и люди, проводящие проверку.

Мне уже приходилось писать в журнале «НО»¹ о том, что многие годы (90-е — начало нулевых) государственный контроль был «беззубым»: проверь — не проверь, что толку? Вокруг — безбрежная свобода «инновационного творчества», каждый учитель разрабатывает свою программу, каждая школа — свой учебный план. С некоторых

¹ Ладнушкина Н.М. В школу идёт проверка: права и обязанности сторон // Народное образование. 2011. № 4. С. 97.

пор контроль перестал быть «беззубым», о чём тоже было рассказано на страницах «НО». Но вот о чём мы очень редко говорим и пишем — так это об этических, нравственных основах государственного контроля и такой же позиции контролирующих. Сегодня многое делается для совершенствования контроля, для его эффективности, благотворного воздействия на дальнейшее развитие школ, повышение качества образования учащихся. Хочется надеяться, на то, что и формы контроля совершенствуются.

С функциональной точки зрения, контроль — это, конечно же, чётко выстроенная система действий, обеспечивающих в первую очередь, соблюдение законодательства в области образования и социальных гарантий граждан на его получение. В последние годы в 18 субъектах РФ созданы специальные службы, самостоятельные органы исполнительной власти, структурные подразделения,

выведенные из министерств и департаментов образования. Они наделены самостоятельностью, независимы и призваны осуществлять переданные регионам полномочия Российской Федерации в сфере образования, в том числе и контрольно-надзорные функции. Укомплектованы эти структуры опытными кадрами, прошедшими конкурс, как все государственные служащие. Критерии отбора — безупречное знание законов, законодательных норм, чёткое представление о задачах новых контролирующих органов. В их составе — как опытные педагоги, так и специалисты с юридическим образованием. У многих специалистов юридическое образование — второе высшее, и это — прочная тенденция. Так, например, в Региональной службе Ростовской области все сотрудники контролирующих органов имеют юридическое образование, в Чувашской Республике — более 50%.

Образование и профессиональная компетентность — необходимые качества специалистов, осуществляющих контролирующую функцию. Но есть ещё одно необходимейшее для них профессиональное качество — нравственно-этическое отношение к профессии, к людям, с которыми предстоит общаться во время контрольных проверок. В контроле участвуют две группы: те, кто проверяет и те, которых проверяют. Формально — это противоположные стороны, но по сути — обе группы делают одно общее дело и одинаково заинтересованы в его успехе. Поэтому при каждой проверке надо думать, прежде всего, о людях, делающих наше общее дело.

Это предусмотрено и законодательством. Законодательные и нормативные правовые акты, принятые недавно, направлены на обеспечение эффективной контрольно-надзорной деятельности и защищают права тех, кого контролируют. Так, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» существенно изменил

идеологию проведения государственного контроля (надзора). Он ввёл преимущественно уведомительный характер контрольно-надзорных процедур; запрет на проведение дублирующего контроля разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта проверки. Многие директора школ жаловались на то, что разные структуры проверяют одно и то же закон упорядочил проведение внеплановых контрольных мероприятий и ввёл новые важные гарантии государственной защиты юридических лиц (директоров школ) при осуществлении государственного контроля.

Требование вести контроль не только функционально грамотно, но и на законных основаниях направлено на повышение эффективности контролирующих органов.

А с этической точки зрения, контроль должен быть «с человеческим лицом». Сегодня практика такова, что контрольные мероприятия не приносят радости и удовлетворения тем, кого проверяют. И связано это, прежде всего с тем, что чаще всего проверяющие выбирают не ту позицию при проверке школ. Не понимают многие наши коллеги, что проверка — не самоцель. Её задача — изучить положение дел в школе, сравнить полученную информацию с заранее определённым эталоном, выявить причины недостатков и квалифицированно помочь директору и коллективу устранить их. Контроль должен помогать достижению положительного результата, помогать педагогическому коллективу достигать поставленной цели. Специалист, уполномоченный на проверку, должен оказывать своими действиями профессиональную помощь руководителю школы и делать это тактично, грамотно, без начальственно-безапелляционных указаний «со стальными» нотками в голосе.

В действительности мы нередко видим обратное. Многие представители проверяющих органов, ещё только готовя приказ

на проведение проверки, уже изначально ставят своей целью выявлять в деятельности школы и её руководителя нарушения законодательства в области образования, только недостатки. Такой подход не совместим с этическими принципами государственного контроля. В статье 4 упомянутого выше Федерального закона № 294-ФЗ прямо говорится о том, что нельзя идти на проверку, ставя целью искать нарушения законодательства. При наличии такого настроя цели не достичь, контрольных функций не выполнить — помочь школе, руководителю, проявить свою профессиональную компетентность и человеческое великодушие.

Проверяющий, как и следователь, должен опираться в своей деятельности на принцип презумпции добропорядочности руководителя образовательного учреждения, его добросовестности. Можно ли, только вступая на порог, подозревать хозяев дома в должностном преступлении, в халатности, безответственности?

На соблюдении этической стороны контроля строго стоит уполномоченный выше закон (в 4-й статье): «...речь идёт о том, что при проведении мероприятий по контролю и надзору контролирующие органы должны осуществлять деятельность, исходя из предположения о разумности, правомерности деятельности подконтрольных субъектов». А эти «подконтрольные субъекты» — живые люди, которые отвечают за школу и порядок в ней ничуть не меньше, чем приходящий контролёр.

К сожалению, в нашей практике, в том числе и контролирующей, нередки факты, когда проверяющие руководствуются принципом «презумпции виновности», и обстановка ничем не оправданного недоверия, чиновничьей строгости берёт верх над здравым смыслом, когда «натаскиваются» факты, либо необоснованно закрывается контрольное дело, допускается огульное недоверие, заведомо обвинительный тон. Это происходит из-за сложившегося в ходе проверки негативного мнения о проверяемом «объекте» или из установки — «нужно найти негатив». С такой установкой в школу лучше не ходить.

С другой стороны, и это порой упускается из внимания, и «проверяемым субъектам» — руководителям школ и других образователь-

ных учреждений — тоже надо руководствоваться презумпцией добропорядочности, добросовестности и объективности проверяющих, при взаимодействии с работниками органов контроля и надзора, не усматривать в них при первом же их появлении в школе «карающий меч».

Проверка — всегда взаимодействие двух сторон, каждая из которых должна придерживаться определённых этических норм, а самое главное — с уважением относиться друг к другу. Уполномоченные на проверку **исполняют государственную функцию**, поэтому требования к их поведению всегда усилены. Ведь любая погрешность в общении, в поведении проверяющего вызывает недоверие к результатам проверки, к их объективности, наносит моральный вред репутации государственного контролирующего органа.

Если в акте по итогам проверки фиксируются недостатки, — дайте разъяснение, вместе с директором проанализируйте, почему они возникли, в чём их причины, истоки. Разъясните руководителю школы сущность закона или другого правового акта, нарушение которых привело к недостаткам. Правовая культура части руководителей школ недостаточна. К тому же наши законы пишутся порой так, что прочитать их и понять суть весьма нелегко. Бывает, что закон иногда противоречит другим нормативным актам. Поэтому разъяснение законодательного документа, практики его правоприменения — некая обязательная сверхзадача проверки. Каждую из них предстоит сделать и школой правовой культуры работников образования, в чём состоит одна из важнейших функций контроля — предупредить дальнейшие нарушения законодательства в области образования. Многие директора школ нуждаются в разъяснении главенствующей формы закона, его отраслевого и федерального значения и применения.

Есть в практике специалистов контролирующих органов действия, однозначно запрещённые Федеральным Законом № 294-ФЗ, о котором уже шла речь. **Этот закон изменил идеологию государственного контроля, усилив его этические основы.** Так, помимо уведомительного характера контроля (без предупреждения с проверкой в школу не входить!) и запрета на проведение дублирующего контроля, закон запрещает вести проверку в отсутствие руководителя. Контролирующие **должны проверять только то, что записано в приказе о цели и предмете проверки**, ни в коем случае не впадать в «контролирующий раж», стремясь проверить всё и вся, требуя от директора всё новой и новой информации, новых документов.

Такая позиция во многом зависит не только от профессиональной, но и от общей и коммуникативной культуры проверяющего.

Здесь всё важно: как он входит, как здоровается с директором и коллективом — с доброжелательной улыбкой или с сурово сжатыми губами, всем своим видом вызывая внутренний трепет окружающих. Повторю: хорошо бы, чтобы все проверяющие твёрдо усвоили: они и «объекты» их проверки — не «классовые враги», а **сотрудники в общем деле и по существу с единой целью, только с разными способами её достижения.** Если суммировать их обязанности, то уполномоченные на проверку должны:

- соблюдать нормы и правила служебной, профессиональной, деловой этики;
- проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;
- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию, а значит и общегражданскому;
- не допускать поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных

обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации и авторитету государственного контролирующего органа;

- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры, требующие не допускать конфликта интересов, а если конфликт всё же возник, то урегулировать его.

К сожалению, в практике мы встречаемся с проявлением неэтичного, надменного поведения проверяющих, с нарушением прав работников образования. Такие факты отмечены в Москве, в Астраханской, Амурской областях, в других территориях. Часты конфликты, происходящие на почве изучения русского и родного языков (отмечены в республиках Башкортостан, Карельской). В национальных территориях в высшей степени внимательно надо подходить к этническим особенностям населения, оценивать ситуацию в соответствии с уставом образовательных учреждений.

Нормативные акты запрещают использовать служебное положение для того, чтобы оказывать влияние на деятельность организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера².

Но надо помнить, что **обе стороны наделены правами и обязанностями, которые необходимо выполнять.** Должностные лица органа государственного и муниципального контроля (надзора), при проведении проверки обязаны:

- своевременно и в полной мере исполнять предоставленные им полномочия — предупреждать, выявлять и пресекать нарушения обязательных требований, установленных правовыми актами (федеральными и муниципальными);
- проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителей органов государственного контроля

² Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации.

(надзора) в строгом соответствии с её назначением;

- проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, а выездную проверку — только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителей органа государственного контроля;
- не препятствовать руководителю образовательного учреждения присутствовать при проведении проверки, давать разъяснения по вопросам, относящимся к её предмету, не придавать проверяющей деятельности характер «государственной тайны»;
- предоставлять руководителям школы, присутствующим при проверке, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;
- знакомить руководителя с её результатами.

Руководитель образовательного учреждения, получив акт проверки, имеет право направить возражения по выявленным нарушениям.

В свою очередь, лицу, проводившему проверку, предоставляется право доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании.

Также закон требует:

- соблюдать сроки проверки, установленные Федеральным законом;
- не требовать от проверяемого руководителя школы документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации, а также целью и предметом проверки;
- перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя школы, иного должностного лица или его уполномоченного представителя ознакомить их с положениями административного регламента, в соответствии с которым проводится проверка;
- обязательно сделать запись о проведённой проверке в журнале учёта.

Уполномоченные на проведение проверки, а также эксперты и представители экспертных организаций для более объективного контроля, имеют право:

- посещать проверяемую организацию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при предъявлении копии распорядительного акта уполномоченного орга-

на о проведении проверки и служебного удостоверения;

- вести наблюдение за ходом образовательного процесса;
- проводить оценку знаний и умений учащихся в различных формах, в том числе — с помощью тестирования, собеседования, письменного или устного опроса, контрольных работ;
- проводить беседы с учащимися, воспитанниками образовательного учреждения, с их родителями, работниками органа управления образованием по вопросам, подлежащим проверке. Беседы с несовершеннолетними школьниками или воспитанниками проводятся в присутствии их родителей (законных представителей)³.

Знание этих основных позиций необходимо и контролирующему, и директору школы. Это позволит руководителям образовательных учреждений быть готовыми к проверке, правильно вести себя при её проведении. Знание и своих прав, и полномочий проверяемого во многом позволит избежать каких-либо конфликтов. Но если всё-таки права проверяющего лица нарушены, то закон, как уже сказано, предусматривает нормы его защиты в административном или судебном порядке.

Обратим внимание ещё на один аспект, касающийся теперь уже этического поведения директора школы, прошедшей проверку. Руководитель должен быть готов к тому, что при проверке могут быть обнаружены нарушения им законодательства в области образования и социальных гарантий граждан (в современных условиях чаще всего это конкурсный приём детей в первый класс, выборы с родителей, нарушения при определении опекунов над детьми-сиротами и другие случаи).

³ Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 164.

В связи с тяжестью выявленных нарушений, их опасностью для жизни и здоровья детей и работников школы деятельность директора могут быть даны жёсткие оценки, предписаны строгие меры. Принять их с достоинством — профессиональный и этический долг руководителя школы.

При этом закон предусматривает соблюдение прав руководителя образовательного учреждения, который может, при несогласии с выводами контролирующего, как уже сказано, обратиться в суд. Закон также определяет обязанности руководителей школ.

Они должны обеспечить своё присутствие при проверке, иных должностных лиц или уполномоченных представителей, выполнять обязательные требования, установленные федеральными и муниципальными правовыми актами. Те руководители, которые препятствуют проведению проверок, уклоняются от неё, или не исполняют в установленный срок предписаний органов государственного и муниципального контроля (надзора) об устранении выявленных нарушений, обязательных требований, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нормативные правовые акты органов регионального государственного контроля или муниципальные правовые акты контроля, нарушающие права и законные интересы руководителей школ и не соответствующие законодательству Российской Федерации, могут быть признаны недействительными полностью или частично в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Директора, прошедшие проверку, должны знать и о том, что закон предусматривает также общественную защиту их прав и законных интересов в соответствии с уставными документами в том порядке, который установлен законодательством Российской Федерации.

Из всего сказанного следует вывод: **государственный контроль должен быть активным, компетентным, регулярным и,**

конечно же, — с человеческим лицом.

В его основе должны лежать этически выверенные действия проверяющего лица любого ранга. Зависит это, прежде всего, от этической, человеческой позиции должностных лиц, уполномоченных вести проверку.

Думаю, что нужно всем нам помнить: контроль — не наказание и не средство для наказания. Это мотивирующее средство для продвижения вперёд, к намеченной цели и с наименьшими потерями. Только так государственный контроль выполнит своё высокое назначение.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации Извлечение

Типовой Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации основан на положениях Конституции Российской Федерации, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.), Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Статья 2. Цель Кодекса

1. Целью Кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственного служащего, доверия граждан

к государству и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных служащих.

*Статья 3. Основные принципы
служебного поведения
государственных служащих*

2. Государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестно му исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;
- принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;
- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;
- воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего;
- соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;
- уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации. **НО**