

В ШКОЛУ ИДЁТ ПРОВЕРКА: права и обязанности сторон



Нина Михайловна Ладнушкина,
советник отдела надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации Рособнадзора,
кандидат педагогических наук

Ни одной школе не уйти от проверок. Проводятся они сегодня по-разному, и очень часто без предварительного информирования руководителя школы. Словно школа — это трамвай, директор — безбилетник, а контрольно-надзорные органы — строгий контролёр, задача которого — выловить вагонных «зайцев». Теперь это остаётся в прошлом: правовая база устанавливает равенство прав и обязанностей тех, кто проверяет, с теми, кого проверяют.

• проверка • периодичность проверок • федеральный закон • принципы защиты прав • презумпция добросовестности • равные возможности сторон

Проверка... Это слово не вызывает радости у любого руководителя, в том числе и у руководителя образовательного учреждения. Проверяют школу многие структуры, особенно часто Роспотребнадзор, Госпотребнадзор и, конечно, органы управления образованием. До недавнего времени периодичность проверок никем не регулировалась, не отслеживалась, и очень часто руководитель школы встречал сразу несколько проверяющих в день. Кроме того, одни и те же учреждения могли прийти несколько раз в месяц. Проверяющий всегда был прав, а вот у проверяемого никаких прав не было, как не были нормативно прописаны и все позиции проверки.

Сегодня процедура контроля и надзора урегулирована Федеральным законом от 26 декабря 2008 г.

«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Закон устанавливает порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий органами государственной власти образовательных учреждений. В этом законе определены виды и формы проверок, порядок и периодичность их проведения, оформления материалов проверок и их результатов. В документе впервые даны определения основным понятиям, таким как «государственный контроль (надзор)», «федеральный государственный контроль (надзор)», «региональный государственный контроль (надзор)», «муниципальный контроль (надзор)», «мероприятие по контролю», «проверка», «эксперты, экспертные организации» и другим.

Н.М. Ладнушкина. В школу идёт проверка: права и обязанности сторон

Во многом этот нормативный правовой акт позволил регламентировать деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих контрольно-надзорные функции. Но всё-таки основная его задача — защитить интересы и права юридических лиц, в том числе образовательных учреждений, при проведении контрольных мероприятий. Закон регулирует отношения в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля, защиту прав юридических лиц при осуществлении контроля. *Впервые законодательно определены принципы защиты прав юридических лиц при осуществлении контроля.*

Эти принципы таковы:

- 1) презумпция добросовестности юридических лиц;
- 2) открытость и доступность нормативных правовых актов Российской Федерации и муниципальных, соблюдение которых проверяется при государственном и муниципальном контроле (надзоре), а также информации об этом, о правах и обязанностях органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 3) соответствие проверок полномочиям органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, их должностных лиц;
- 4) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица несколькими органами государственного контроля (надзора) и муниципального проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- 5) ответственность органов контроля и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

- 6) недопустимость взимать с юридических лиц плату за проведение контроля;
- 7) финансирование за счёт средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю;
- 8) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Очень важно, что этим законом определены права юридических лиц, в отношении которых проводится проверка.

Руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица при проведении проверки имеют право:

- 1) присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к её предмету;
- 2) получать от органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, от их должностных лиц информацию о предмете проверки; что предусмотрено федеральным законом;
- 3) знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своём ознакомлении с ним, о согласии или несогласии с результатами, а также с отдельными действиями должностных лиц органов государственного контроля (надзора);

4) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Знание основных позиций закона, о котором идёт речь, позволит руководителям образовательных учреждений быть готовыми к проведению проверок и правильно вести себя при проведении контрольных мероприятий. Знание своих прав и полномочий проверяющих во многом позволит избежать каких-либо конфликтов. Рассмотрим основные положения закона, которые важно знать каждому руководителю. Законом определены такие виды проверок: плановые и внеплановые, выездные и документарные.

Плановые проверки проводятся на основании ежегодных планов, разрабатываемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями. Основанием для включения в план является окончание последней плановой проверки юридического лица. Для общеобразовательных учреждений — не ранее чем через два года.

Утверждённый руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органов государственного контроля (надзора) в сети Интернет либо иным доступным способом.

Таким образом, в начале года руководители образовательных учреждений должны быть оповещены о предстоящих плановых проверках. Кроме этого, юридическое лицо уведомляется о проведении плановой проверки не позднее чем за три рабочих дня до начала её проведения. Копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), о начале плановой проверки направляются заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Это поз-

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

воляет руководителю образовательного учреждения подготовиться к проверке.

Контролирующие органы часто прибегают к внеплановым проверкам. Федеральным законом № 294-ФЗ чётко определены основания для такого рода проверок. Оснований немного и они очень жёсткие:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора) и в органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления, из средств массовой информации о таких фактах:

- угроза причинению вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угроза чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями президента Российской Федерации и правительства страны.

Н.М. Ладнушкина. В школу идёт проверка: права и обязанности сторон

Как видно из этого перечня, основания должны быть очень вескими для внеплановой проверки. При этом в ситуациях возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан проведение внеплановых проверок должно быть согласовано с прокуратурой.

Обращаю внимание руководителей учреждений на подпункт «в» о нарушении прав потребителей. Обращение должно быть непосредственно от гражданина, который является потребителем образовательных услуг и права которого нарушены. Если обратиться к закону «О защите прав потребителей», то **потребитель** — гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

О проведении внеплановой выездной проверки (за исключением такой, основания для которой указаны в пункте 2 части 2 статьи 10) юридическое лицо уведомляется органом государственного контроля (надзора) и органом муниципального контроля не менее чем за двадцать четыре часа (за сутки) до начала проверки любым доступным способом.

Статьёй 15 Федерального закона № 294-ФЗ определены ограничения при проверке, которые необходимо знать руководителям учреждений. При проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), и органа муниципального контроля не вправе:

- 1) проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если эти требования не относятся к полномочиям органов контроля, от имени которых действуют эти должностные лица;
- 2) осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при её проведении руководителя, иного должно-

стного лица или уполномоченного представителя юридического лица, за исключением случая проведения такой проверки по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ;

- 3) требовать представления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к её предмету, а также изымать оригиналы таких документов;
- 4) распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;
- 5) превышать установленные сроки проверки;
- 6) осуществлять выдачу юридическим лицам предписаний или предложений о проведении за их счёт мероприятий по контролю.

Вместе с тем, должностные лица органов государственного контроля (надзора) и органа муниципального контроля при проведении проверки обязаны:

- 1) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные им в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- 2) соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, проверка которого проводится;
- 3) проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) и органа муниципального контроля о её проведении в соответствии с её назначением;

4) проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и в случае, предусмотренном частью 5 статьи 10 настоящего Федерального закона, копии документа о согласовании проведения проверки;

5) не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к её предмету;

6) предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

7) знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица с результатами проверки;

8) учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие этих мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, безопасности государства; для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

9) доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами в порядке, установленном законодательством РФ;

10) соблюдать сроки проведения проверки, установленные настоящим федеральным законом;

11) не требовать от юридического лица документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

12) перед началом выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

или уполномоченного представителя юридического лица ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка;

13) осуществлять запись о проведённой проверке в журнале учёта проверок.

Остановимся подробнее на порядке проведения проверки.

Она проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля. Типовая форма этих документов распоряжения или приказа установлена приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. Приказа Минэкономразвития РФ от 24.05.2010 № 199).

Проверка может проводиться только должностным лицом или должностными лицами, которые указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. В этом распоряжении или приказе указываются:

1) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

2) фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к её проведению экспертов, представителей экспертных организаций;

3) наименование юридического лица, проверка которого проводится;

4) цели, задачи, предмет проверки и срок её проведения;

Н.М. Ладнушкина. В школу идёт проверка: права и обязанности сторон

- 5) правовые основания проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами;
- 6) сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проверки;
- 7) перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю, административных регламентов взаимодействия;
- 8) перечень документов, представление которых юридическим лицом, необходимо для достижения целей и задач проверки;
- 9) даты начала и окончания проверки.

Заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля вручаются под расписку должностными лицами этих органов проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица одновременно с предъявлением служебных удостоверений. По требованию подлежащих проверке лиц должностные лица органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля обязаны представить информацию об этих органах, а также об экспертах, экспертных организациях в целях подтверждения своих полномочий.

По просьбе руководителя школы, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица должностные лица контролирующих органов обязаны ознакомить подлежащих проверке лиц с административными регламентами мероприятий по контролю и с порядком их проведения на объектах, используемых юридическим лицом, при осуществлении деятельности.

Обращаю особое внимание на тот факт, что отдельные контролирующие органы издают один приказ или распоряжение о проверке нескольких юридических лиц, что неправомерно. Для проверки каждого отдельного юридического лица издаётся отдельный приказ или распоряжение, где наименование контролируе-

мого учреждения указывается полностью в соответствии с его Уставом. В приказе или распоряжении обязательно указываются вопросы, требования, исполнение которых подлежит проверке. Проверка требований или вопросов, документов, не указанных в приказе или распоряжении, является грубым нарушением требований федерального закона и может служить основанием для признания результатов проверки недействительными.

По результатам проверки должностными лицами органов контроля составляется акт по установленной форме в двух экземплярах. (Типовая форма акта проверки установлена также приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. Приказа Минэкономразвития РФ от 24.05.2010 № 199.)

В акте проверки указываются:

- 1) дата, время и место составления акта проверки;
- 2) наименование органа контроля;
- 3) дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа контроля, государственного и муниципального;
- 4) фамилии, имена, отчества и должности лиц, проводивших проверку;
- 5) наименование проверяемого юридического лица, а также фамилия, имя, отчество и должность его руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проверке;
- 6) дата, время, продолжительность и место проверки;
- 7) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

- 8) сведения об ознакомлении или отказе от него руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проверке, о наличии их подписей или об отказе от неё, а также сведения о внесении в журнал учёта проверок записи о проверке либо о невозможности внести такую запись в связи с отсутствием у юридического лица такого журнала;
- 9) подписи должностных лиц, проводивших проверку.

К акту проверки прилагаются протоколы или заключения проведённых исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

Акт проверки оформляется сразу после её завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае отсутствия этих лиц, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении (либо об отказе) с актом проверки, акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

В случае, если для составления акта проверки необходимо получить заключение по результатам исследований, испытаний, специальных исследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трёх рабочих дней после завершения контроля, и вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица под расписку либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

Результаты проверки, проведённой органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица.

К грубым нарушениям относятся:

- отсутствие оснований для плановой проверки;
- срок уведомления о проведении проверки;
- основания внеплановой выездной проверки;
- согласование с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении юридического лица;
- проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) и органа муниципального контроля;
- требования документов, не относящихся к предмету проверки;
- превышение установленных сроков проверок;
- непредставление акта проверки.

Таким образом, в настоящее время процедура проведения проверок прописана подробно и чётко определена. Особенно важно, что действующие нормативные правовые акты, регулирующие порядок государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, направлены именно на защиту интересов юридических лиц, в отношении которых проводится контроль. Это важный шаг вперёд, который позволит руководителям учреждений проверки правильно воспринимать её и принимать верные управленческие решения на основании результатов проверки. **НО**