

В.Г. БОРОВИК,
начальник отдела Управления надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации Рособнадзора,
заслуженный учитель Российской Федерации



КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ЗАЩИТА ПРАВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Контроль (надзор) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 1314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» включает в себя осуществление контрольных действий в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц по исполнению общеобязательных правил поведения, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами. Государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется в форме плановых и внеплановых документальных и выездных проверок.

Что необходимо знать руководителю образовательного учреждения о своих правах при проведении проверок

Правовую основу для осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования составляют следующие нормативные правовые акты:

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-I «Об образовании»;
- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Указ Президента Российской Федерации от 03.03.1998 № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики»;

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

- постановление Правительства Российской Федерации от 11.03.2011 № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» (вместе с Положением о государственном контроле [надзоре] в сфере образования);
- постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2009 № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»;
- приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"».

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) регулируются вышеназванным Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым установлены порядок организации и проведения проверок юридических лиц уполномоченными органами, права и обязанности этих органов, права и обязанности юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов. Порядок осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования регламентируется вышеупомянутым Положением о государственном контроле (надзоре) в сфере образования.

Виды проверок и основания для их проведения

Проверки классифицируются по основанию возникновения (плановые и внеплановые) и по способу организации (выездные и документальные).

Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора) ежегодных планов, в которых должны указываться следующие сведения:

- наименования юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и их места нахождения;
- цель и основание проведения каждой плановой проверки;
- дата начала и сроки проведения каждой плановой проверки;
- наименование органа государственного контроля (надзора), осуществляющего конкретную плановую проверку.

Утвержденный ежегодный план проведения проверок доводится до сведения образовательных учреждений путем его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или иным доступным способом.

Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проверок является истечение трех лет (двух лет — в отношении образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы [дошкольного образования, начального общего образования, основного общего образования, среднего [полного] общего образования]) со дня:

- государственной регистрации образовательного учреждения;
- окончания проведения последней плановой проверки образовательного учреждения.

Внеплановая проверка проводится по решению руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора) при наличии следующих оснований:

- истечение срока исполнения образовательным учреждением ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;
- поступление в орган государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан; причинении вреда жизни, здоровью граждан; нарушении прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);
- приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Внеплановая выездная проверка по вопросам возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан; причинения вреда жизни, здоровью граждан проводится только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности образовательного учреждения.

Таким образом, для проведения внеплановой проверки образовательного учреждения необходимы очень веские основания.

Сроки и порядок проведения проверок

Законодательством установлен предельный срок проведения проверки (документарной или выездной), который не может превышать двадцати рабочих дней. Вместе с тем законодательство допускает продление срока проведения плано-

вой выездной проверки. Основанием для продления срока такой проверки является мотивированное предложение должностных лиц органа государственного контроля (надзора), проводящих проверку, о необходимости проведения сложных и(или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и исследований. В таком случае срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем на 20 рабочих дней.

Срок проведения каждой из проверок в отношении образовательного учреждения, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу образовательного учреждения.

Проверка может проводиться только на основании распорядительного документа (распоряжения или приказа), подписанного руководителем, заместителем руководителя органа государственного контроля (надзора).

Справочно.

Типовая форма такого распорядительного документа утверждена приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141.

Для проведения проверки каждого образовательного учреждения должен издаваться отдельный распорядительный документ, в котором указываются:

- наименование органа государственного контроля (надзора); фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;
- наименование образовательного учреждения, проверка которого проводится;
- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;
- правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования;
- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю, административных регламентов взаимодействия;
- перечень документов, представление которых образовательным учреждением необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- даты начала и окончания проведения проверки.

В данном распорядительном документе обязательно указываются вопросы, требования, исполнение которые подлежит проверке. Проверка требований или вопросов, документов, не указанных в приказе или распоряжении, является грубым нарушением требований к проведению проверки и может служить основанием для признания результатов проверки недействительными.

Проверка может проводиться только теми должностными лицами (должностным лицом), которые указаны в распорядительном документе о проведении проверки.

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

Обязательным требованием при проведении выездной проверки является предварительное уведомление образовательного учреждения о предстоящей проверке. В образовательное учреждение направляется письмо о проведении проверки, в котором указываются время, место и цели проведения проверки. При проведении плановой выездной проверки образовательное учреждение уведомляется не позднее, чем за три рабочих дня до ее начала; при проведении внеплановой выездной проверки — не менее чем за 24 часа до ее начала.

Последовательность действий, с которых начинается выездная проверка, выглядит следующим образом.

Должностные лица органа государственного контроля (надзора) предъявляют служебные удостоверения, знакомят руководителя или иное должностное лицо образовательного учреждения, его уполномоченного представителя (*далее — должностное лицо образовательного учреждения*) с распорядительным документом о назначении выездной проверки, с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, сроками и с условиями ее проведения.

Должностное лицо образовательного учреждения имеет право потребовать от должностных лиц органа государственного контроля (надзора) представить информацию об этом органе, а также об экспертах, экспертных организациях в целях подтверждения своих полномочий.

Справочно.

Органы государственного контроля (надзора) не могут привлекать к проведению выездной проверки образовательного учреждения экспертов, экспертные организации, состоящие в гражданско-правовых и трудовых отношениях с образовательным учреждением, в отношении которого проводится проверка.

Должностное лицо образовательного учреждения также имеет право на ознакомление с административными регламентами проведения мероприятий по контролю и порядком их проведения в данном образовательном учреждении.

Должностное лицо образовательного учреждения вправе предоставить должностным лицам органа государственного контроля (надзора) возможность ознакомиться только с теми документами, которые связаны с целями, задачами и предметом выездной проверки (в случае если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки).

При проведении документарной проверки запрашиваемые органом государственного контроля (надзора) документы представляются в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и соответственно подписью должностного лица образовательного учреждения. Образовательное учреждение вправе представить указанные в запросе документы в форме электронных документов. Одновременно образовательное учреждение имеет право не выполнять требование органа государственного контроля (надзора) о предоставлении нотариального удосто-

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

верения копий документов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

При проведении документарной проверки орган государственного контроля (надзора) не вправе требовать у образовательного учреждения сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, а также сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора).

Оформление результатов проверки

По результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), проводящими проверку, составляется акт в двух экземплярах, к которому прилагаются экспертные заключения, подготовленные экспертами и представителями экспертных организаций, принимавшими участие в проверке.

В акте проверки указываются:

- дата, время и место составления акта проверки;
- наименование органа государственного контроля (надзора);
- дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора);
- фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;
- наименование проверяемого образовательного учреждения, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя образовательного учреждения, присутствовавших при проведении проверки;
- дата, время, продолжительность и место проведения проверки;
- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;
- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя образовательного учреждения, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у образовательного учреждения указанного журнала;
- подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Акт проверки оформляется в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений должен быть вручен должностному лицу образовательного учреждения под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае отсутствия должностного лица образовательного учреждения, а также в случае его отказа дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

При проведении документарной проверки второй экземпляр акта проверки направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в

организацию или передается под расписку должностному лицу образовательного учреждения.

Образовательное учреждение в случае несогласия с нарушениями, изложенными в акте проверки, имеет право в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки представить в орган государственного контроля (надзора) в письменной форме возражения в отношении акта проверки с приложением документов (заверенных копий), подтверждающих обоснованность таких возражений.

Если в результате проведения проверки не выявлены нарушения законодательства в области образования, в образовательное учреждение должно быть направлено письмо о невыевлении нарушений.

Меры, принимаемые по итогам проверки

В случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации в области образования в образовательное учреждение направляется предписание об устранении нарушений, в котором устанавливается срок устранения нарушений, составляющий от одного до шести месяцев. При наличии оснований, в том числе при неисполнении предписания, также возбуждается дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (*далее — КоАП*).

Возбуждение дела об административном правонарушении в области образования производится должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы. Обратим внимание, что протокол, составленный неуполномоченным лицом (в том числе при неправильном указании должности, и[или] фамилии, и[или] инициалов лица, составившего протокол), признается ничтожным и не имеет юридических последствий.

Справочно.

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается соответственно уполномоченным органом государственного контроля (надзора).

При составлении протокола об административном правонарушении должностному лицу образовательного учреждения, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ.

Должностное лицо образовательного учреждения, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, имеет право давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью адвоката или иного лица по его выбору, выступать на родном языке, пользоваться при необходимости услугами переводчика.

Извещение лица, в отношении которого принято решение о возбуждении дела об административном правонарушении, должно быть осуществлено надлежащим образом (заказным письмом с уведомлением о вручении или телеграммой).

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

Обратим внимание, что КоАП РФ предусмотрены обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. К ним относятся:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения;
- отмена закона, установившего административную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению.

Если поводом к возбуждению дела об административном правонарушении являются материалы, поступившие из правоохранительных органов, из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений; сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщенные в средствах массовой информации, то при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Ограничения при проведении проверки

Законодательством установлены ограничения для должностных лиц органа государственного контроля (надзора) при проведении проверки. В частности, они не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют эти должностные лица;
- осуществлять плановые или внеплановые проверки в случае отсутствия при проведении проверок должностных лиц образовательных учреждений;
- требовать представления документов, информации, если они не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;
- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения проверок, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- превышать установленные сроки проведения проверок.

Права должностных лиц

В целом права должностных лиц образовательного учреждения при проведении проверки определяются тем, что данные лица имеют право:

- непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

- получать от органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки;

- знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора);

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

Нормативные правовые акты органов государственного контроля (надзора), нарушающие права и(или) законные интересы образовательного учреждения и не соответствующие законодательству Российской Федерации, могут быть признаны недействительными полностью или частично в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Недействительность результатов проверки

В заключение отметим, что результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора) с грубым нарушением установленных законодательством требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения образовательным учреждением обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления образовательного учреждения.

К грубым нарушениям относятся нарушения требований в части:

- отсутствия оснований проведения плановой проверки;
- срока уведомления о проведении проверки;
- привлечения к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций;
- оснований проведения внеплановой выездной проверки;
- согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки;
- проведения проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
- требования документов, не относящихся к предмету проверки;
- превышения установленных сроков проведения проверок;
- непредставления акта проверки;
- проведения плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок;
- участия в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с образовательными учреждениями, в отношении которых проводятся проверки.