**Проведение проверок в отношении образовательных учреждений**

*(подготовлено Кнутовым Александром Владимировичем, старшим научным сотрудником Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (aknutov@hse.ru))*

Что необходимо знать для успешного прохождения контроля — об этом данная статья.

1. **Кто проверяет образовательные учреждения?**

Исследование влияния контрольно-надзорной деятельности на бизнес проведено Институтом проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге. В рамках исследования детально рассматривался массив данных Единого реестра проверок Генеральной прокуратуры. Выяснилось, что в абсолютном большинстве главным объектом проверок государства являются предприятия и организации, находящиеся на балансе у самого государства, муниципальных образований (то есть главным образом государственные и муниципальные учреждения: автономные, бюджетные и казенные)[[1]](#footnote-1). Оно и понятно, так как государственные и муниципальные учреждения (в том числе образовательные) находятся, что называется «под фонарем». Они давно внесены в учеты контролирующих органов, они не воспрепятствуют проверкам, как это нередко делают частные небольшие компании, они всегда «под рукой», не особо опротестовывают решения о наложении санкций, и с ними «легко достигать» показатели объемов работы контролирующих органов по количеству назначенных наказаний и проведенных проверок.

Плотность контроля в отношении образовательных учреждений зависит от многих факторов (наличие статуса самостоятельного юридического лица, нахождение на балансе зданий, помещений, наличие самостоятельной бухгалтерии, эксплуатация регулируемых объектов (например, опасные производственные объекты (котельная), медкабинет, наличие автопарка и штатных водителей и прочее).

По данным Национального исследовательского университета Высшая школа экономики в России органами публичной власти осуществляется 207 видов контроля. Если прибавить к ним 58 видов лицензионного контроля, то всего осуществляется 265 видов контроля. Из этого количества в отношении образовательных организаций могут осуществляться не менее 40 видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Все виды контроля (надзора) в отношении образовательных организаций можно классифицировать на четыре группы: ***отраслевые, финансовые, общехозяйственные и специальные.*** Перечень применимых в отношении образовательных организаций видов контроля (надзора) приведен в таблице 1. Также в данной таблице указано, применяются ли в отношении данных видов контроля (надзора) требования 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».

Таблица 1. Виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которые могут осуществляться в отношении образовательных организаций

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид контроля (надзора) | Контролирующий орган | Признак применимости контроля для образовательных организаций | Распространение на контроль гарантий Федерального закона № 294-ФЗ |
| Дополнительные основания для внеплановых проверок | Особенности периодичности плановых проверок | Особенности согласования внеплановой проверки прокурором |
| ***Отраслевые виды государственного контроля (надзора)*** |
| Государственный надзор в сфере образования;Государственный контроль качества образования | Рособрандзор, органы исполнительной власти субъектов РФ | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «Об образовании РФ» |
| выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании на основе данных мониторинга в системе образования или при аккредитации | нет | нет |
| Контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности | Рособрандзор, органы исполнительной власти субъектов РФ | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» |
| заявление о предоставлении лицензии / переоформлении лицензии – самостоятельное основание для проведения проверки;истечение срока приостановления лицензии | первая плановая проверка назначается через один год со дня выдачи лицензии | не требует согласования с прокуратурой внеплановые проверки соискателя лицензии или лицензиата в связи с их желанием получить или переоформить лицензию, а также в ряде других случаев |
| Контроль учредителя (в соответствии с уставом образовательного учреждения) | Учредитель образовательного учреждения | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| ***Финансовые виды контроля*** |
| Государственный (муниципальный) финансовый контроль (внутренний) | Казначейство России, главный распорядитель бюджетных средств | в отношении государственных и муниципальных учреждений, в отношении получателей бюджетных средств | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| Внешний финансовый контроль: контроль контрольно-счетных органов | Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, муниципальных образований | в отношении государственных и муниципальных учреждений, в отношении получателей бюджетных средств | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| Контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, контроль за использованием государственного (муниципального) имущества | Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, муниципальных образований | в отношении пользователей государственного (муниципального) имущества | Федеральный закона 294-ФЗ не применяется (проводится в соответствии с условиями договора о предоставлении государственного (муниципального) имущества в пользование) |
| Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд | ФАС России, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления | в отношении государственных и муниципальных учреждений | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| ***Общехозяйственные виды контроля*** |
| Налоговый контроль | ФНС России | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права | Инспекции труда (Роструд) | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Трудовым кодексом РФ |
| широкий предмет обращений, по которым можно назначить внеплановую проверку | нет | по ряду оснований не требуется согласование, прокурору направляется простое извещение |
| Федеральный государственный пожарный надзор | МЧС России | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О пожарной безопасности» |
| наличие решения органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении особого противопожарного режима на соответствующей территории;изменение класса функциональной пожарной безопасности | нет | по ряду оснований не требуется согласование, направляется простое извещение |
| Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций | МЧС России | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Государственный надзор в области гражданской обороны | МЧС России | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Государственный надзор в области обращения с отходами | Росприроднадзор, органы исполнительной власти субъектов РФ | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» |
|  |  |  |
| Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор | Роспотребнадзор | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей | Роспотребнадзор | при оказании платных услуг образовательной организацией | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Государственный надзор в области иммунопрофилактики инфекционных болезней | Роспотребнадзор | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Контроль в сфере благоустройства территорий, (содержанием зданий, отсутствием снега, наледи, сосулек) | Органы местного самоуправления | всегда | Формально Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме, однако следует иметь ввиду, что в рамках данного вида контроля «классические проверки» не проводится. Контроль осуществляется в форме мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (в т.ч. в форме плановых (рейдовых) осмотров (обследований) территорий,административных обследований объектов земельных отношений |
| Прокурорский надзор | Органы прокуратуры | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| ***Специальные виды контроля*** |
| 1) Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности 2) и федеральный государственный энергетический надзор  | Ростехнадзор | При наличии ОПО, например, котельной, энергопринимающих установок и самостоятельном их обслуживании | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» |
| нет | периодичность плавающая 1-3 года, для ОПО IV класса опасности плановые | по ряду оснований не требуется согласование, направляется простое извещение |
| Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения | ГИБДД (МВД России) | При наличии автопарка и штатных водителей, а также при организованной перевозке групп детей | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» |
| нет | один раз в год | по ряду оснований не требуется согласование, прокурору направляется простое извещение |
| Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль | Росреестр, органы местного самоуправления | При наличии в пользовании земельных участков | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Земельным кодексом |
| итоги проведения административного обследования объекта земельных отношений;поступление в орган государственного земельного надзора сведений о нарушениях | нет | нет |
| Федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников | ГУВМ МВД России | Наличие в штате иностранных работников | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан» |
| широкие основания внеплановой проверки, в том числе: «выявление факта возможного нарушения работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной обязательных требований в результате проводимого органом государственного надзора мониторинга | один раз в год | нет |
| Контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации | ГУВМ МВД России | Наличие общежития | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Государственный строительный надзор | Органы исполнительной власти субъектов РФ | При реализации капитального строительства | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Градостроительным кодексом РФ |
| Основания:- извещения застройщика в установленных случаях (и далее в соответствии с программой проверок);- сведения о фактах привлечения денежных средств граждан для долевого строительства;- жалобы. | проверки проводятся без формирования ежегодного плана проведения плановых проверок (в соответствии с программой проверок) |  |
| Контроль за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов | ФСБ России, органы внутренних дел, органы прокуратуры | всегда | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| Государственный экологический надзор (Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, Контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности) | Росприроднадзор, органы исполнительной власти субъектов РФ | При наличии выбросов, сбросов вредных веществ в окружающую среду | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (но в законе особенности не установлены) |
| Государственный контроль за качеством и безопасностью медицинской деятельности; Лицензионный контроль медицинской деятельности; Государственный контроль за обращением медицинских изделий | Росздравнадзор, органы исполнительной власти субъектов РФ | При наличии штатного медкабинета и штатной медсестры | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» |
|  |  |  |
| Федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций | Минюст России | Риск быть проверенным имеется в случае, если образовательная организация является негосударственной | Федеральный закон 294-ФЗ применяется с особенностями, установленными Федеральным законом «О некоммерческих организациях» |
| широкий предмет обращений, дающих право назначить внеплановую проверку | для иностранных агентов раз в год | в отношении иностранных агентов не требуется |
| Государственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей | Органы исполнительной власти субъектов РФ | При оказании услуг по отдыху и оздоровлению детей | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации | Минкультуры России, органы исполнительной власти субъектов РФ | При размещении образовательной организации в здании – объекте культурного наследия | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации | Органы исполнительной власти субъектов РФ | Всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности | Органы исполнительной власти субъектов РФ | Всегда | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Контроль и надзор за обработкой персональных данных | Роскомнадзор | Теоретически | Федеральный закон 294-ФЗ не применяется |
| Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов | Роспотребнадзор | В части работы пищеблока (если он штатный) | Федеральный закон 294-ФЗ применяется в полном объеме |
| Проверка состояния воинского учета и бронирования граждан, пребывающих в запасе. | Военные комиссариаты | Всегда | Не определено |

1. **Периодичность плановых проверок**

Общие требования в отношении периодичности плановых проверок тех видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, на которые распространяются требования Федерального закона № 294-ФЗ, установлены в ст. 9 данного закона (не чаще чем один раз в три года).

В настоящее время в Российской Федерации внедряется риск-ориентированный подход (ст. 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ). В рамках отдельных видов контролей установлены критерии для повышения класса опасности (категории риска), если объект контроля является объектом дошкольного и начального общего образования, объектом основного общего и среднего (полного) общего образования. Ведомственные системы управления рисками могут предусматривать соответственно более высокую периодичность проведения плановых проверок по сравнению с иными объектами контроля. В течение 2017 года вносились изменения в положения о видах контроля, и периодичность проверок пересматривалась в связи с внедрением риск-ориентированного подхода.

Также Правительством РФ утвержден Перечень 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 (утв. постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944) – таблица 2.

Таблица 2. Периодичность проведение плановых проверок образовательных организаций

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Дошкольное и начальное общее образование | органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор | не чаще 1 разав год |
| органы, осуществляющие лицензирование образовательной деятельности | не чаще 1 разав 2 года |
| Основное общее и среднее (полное) общее образование | органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор | не чаще 1 разав год |
| органы, осуществляющие лицензирование образовательной деятельности | не чаще 1 разав 2 года |

***Узнать о запланированной проверке (о ее законности) можно по адресам:***

### - <http://plan.genproc.gov.ru/plan2017/> Сводный план проверок субъектов; предпринимательства на 2017 год;

### - <https://proverki.gov.ru> Единый реестр проверок (обычно запись о проверке появляется за два-четыре дня до начала проверки);

### - сайты конкретных контролирующих органов (на них органы обязаны размещать планы проверок).

### Но следует иметь в виду, что на этих ресурсах не размещаются сведения о проверках в рамках следующих видов контроля:

### контроль учредителя (в соответствии с уставом образовательного учреждения);

### государственный (муниципальный) финансовый контроль (внутренний);

### контроль за использованием государственного (муниципального) имущества в соответствии с договором о предоставлении имущества;

### контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

### налоговый контроль;

### контроль в сфере благоустройства территорий (содержанием зданий, отсутствием снега, наледи, сосулек);

### прокурорский надзор;

### контроль за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов;

### контроль и надзор за обработкой персональных данных;

### проверка состояния воинского учета и бронирования граждан, пребывающих в запасе.

1. **Основания для проведения внеплановых проверок**

Основания для проведения внеплановой проверки установлены в Федеральном законе № 294-ФЗ, а в отношении видов контроля, на которые распространяются требования иных федеральных законов – также иными федеральными законами. Федеральный закон устанавливает следующие основания для проведения внеплановых проверок:

1) истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами ***– согласование прокурора не требуется***;

2) поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования) ***– согласование прокурора не требуется***;

3) мотивированное представление должностного лица контролирующего органа по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в контролирующие органы обращений и заявлений о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда охраняемым ценностям ***(проведение проверки по данному основанию требует согласования с прокурором, если вид контроля (надзора) подчиняется требованиям Федерального закона № 294-ФЗ)***;

б) причинение вреда охраняемым ценностям ***(проведение проверки по данному основанию требует согласования с прокурором, если вид контроля (надзора) подчиняется требованиям Федерального закона № 294-ФЗ)***;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, граждан, права которых нарушены, при условии, что заявитель обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены) ***– согласование прокурора не требуется***;

4) выявление при проведении мероприятий без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении видов государственного контроля (надзора), параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска является основанием для проведения внеплановой проверки ***(проведение проверки по данному основанию требует согласования с прокурором, если вид контроля (надзора) подчиняется требованиям Федерального закона № 294-ФЗ);***

5) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора ***– согласование прокурора не требуется***.

***Дополнительными основаниями для проведения внеплановых проверок организаций, осуществляющих образовательную*** деятельность, в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования наряду с перечисленными основаниями являются:

1) выявление аккредитационным органом нарушения требований законодательства об образовании при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности;

2) выявление органами по контролю и надзору в сфере образования нарушения требований законодательства об образовании, в том числе требований федеральных государственных образовательных стандартов, на основе данных мониторинга в системе образования, предусмотренного статьей 97 настоящего Федерального закона.

1. **Процедура проверок**

В отношении большинства видов контроля применяется следующие правила:

- о проведении плановой проверки организация уведомляется органом государственного контроля не позднее чем за три рабочих дня (ч. 12 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ);

- о проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки по жалобе организации, субъект уведомляется контролирующим органом не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения (ч.16 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ) (в рамках лицензионного контроля не уведомляется);

- проверка начинается с предъявления служебного удостоверения, распоряжения руководителя, заместителя руководителя контролирующего органа о назначении проверки;

- в распоряжении о проверке указываются конкретные должностные лица, уполномоченные на проведение проверки – их данные следует сверить с данными тех должностных лиц, кто фактически участвует в проверке. При несовпадении данных можно отказать в проведении проверки;

- в распоряжении также указываются цели, задачи, основания проведения проверки, виды и объем мероприятий по контролю, сроки проверки – должностные лица при проверке не могут выходить за пределы того, что указано в распоряжении;

- при проведении выездной внеплановой проверки в отдельных случаях может требоваться согласование ее проведения в органе прокуратуры (проверяющие должны вручить копию документа о согласовании проведения проверки прокурором перед началом проверки) – (п.4 ст.18 Федерального закона № 294-ФЗ);

- при проведении проверки контролирующие органы не могут требовать от организаций представления документов и (или) информации, включенные в перечень Правительства РФ о документах и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия (утв. распоряжением Правительства РФ от 19 апреля 2016 г. № 724-р). В такой перечень включено 158 различных документов и сведений, в т.ч.:

* выписка из реестра организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам;
* выписка из сводного реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности;
* сведения из санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии (несоответствии) видов деятельности (работ, услуг) требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов;
* cведения Единого государственного реестра недвижимости;
* cведения из бухгалтерской (финансовой) отчетности;
* cведения из Единого государственного реестра налогоплательщиков;
* cведения из Единого государственного реестра юридических лиц;
* cведения из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей;
* cведения о наличии (отсутствии) задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов за нарушения законодательства;
* cведения о сумме фактически уплаченных налогов за текущий финансовый год в бюджеты всех уровней;
* cведения о наличии (отсутствии) задолженности плательщика страховых взносов;
* cведения о размере ежемесячных страховых выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
* *cведения о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо прекращении уголовного преследования, о нахождении в розыске*.

При проверке проверяемое лицо может добровольно представить такие документы и сведения контролирующим органам, но не обязано этого делать. Контролирующие органы при необходимости в этом должны сами запросить такие документы (сведения) в соответствующих органах.

Контролирующие органы ***не могут требовать представления никаких документов и сведений до начала проверки*** (п. 9 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ).

1. **Предмет контроля**

Предметом контроля является проверка соблюдения образовательным учреждением обязательных требований. Обязательные требования – это обязательные для исполнения положения нормативных правовых актов. В отношении некоторых видов контроля массив проверяемых обязательных требований не совсем ясен для подконтрольных лиц. Может иметься неопределенность в обязательности исполнения тех или иных нормативных актов и документов. Требования зачастую могут противоречить друг другу. Отдельные требования могут устаревать, но при этом формально продолжать действовать. В итоге у инспекторов возникает широкая степень усмотрения о том, какие именно требования они будут проверять в рамках конкретной проверки, а на какие требования они «закроют глаза».

Для борьбы с таким волюнтаризмом законодатель обязал контролирующие органы утверждать специальные перечни правовых актов, содержащих проверяемые обязательные требования (п. 1 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ). Такие перечни должны размещаться на официальном сайте контролирующего органа. Пока такие требования утвердили и разместили на сайте только федеральные контролирующие органы, но со временем они должны появиться на сайтах всех без исключения органов, которые проводят те или иные проверки. То есть все органы должны довести до сведения общества и проверяемых лиц, что именно они проверяют в рамках проверок.

Формально отсутствует запрет на проведение проверок соблюдения требований тех актов, которые не включены в соответствующие перечни, но на практике, в случае таких проверок, можно апеллировать к вышестоящим органам или в прокуратуру, требуя приведения предмета проверок в соответствие с позицией самого же ведомства, которую оно довело до всеобщего сведения через свой сайт.

Приказом Рособрандзора от 30 декабря 2016 г. № 2239 утвержден перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Росбранадзором мероприятий по государственному контролю и надзору. Перечень размещен на сайте Рособрнадзора в сети Интернет по адресу: <http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/acts_list/>

Так, Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору в сфере образования, содержит указание на:

* 5 федеральных законов;
* 5 актов Правительства Российской Федерации;
* 65 актов министерств и ведомств.

Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по федеральному государственному контролю качества образования, содержит указание на:

* 5 федеральных государственных образовательных стандартов общего образования;
* 540 ФГОСов среднего-профессионального образования;
* 632 ФГОСа высшего образования.

Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по лицензионному контролю за образовательной деятельностью, содержит указание на:

* 1 закон;
* 1 положение о лицензировании ПП РФ.
1. **Результаты проверок**

По результатам проверки составляется акт проверки.

Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю проверяемого лица (ч. 4 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ).

В случае если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в более длительный срок (в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю (ч. 5 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ)).

В случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений проверенное лицо вправе представить в контролирующий орган письменные возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений (ч. 12 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ). Возражения должны быть направлены в контролирующий орган в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки. При этом о намерении подать такие возражения и о несогласии с результатами проверки рекомендуется делать отметку в акте проверке при ознакомлении с ним непосредственно в день окончания проверки (при вручении одного экземпляра акта проверки).

В отдельных случаях при рассмотрении споров в суде контролирующие органы могут ссылаться на то, что проверенное лицо не заявляло возражений на результаты проверки при ознакомлении с актом проверки, и на этом основании просят признать необоснованными впоследствии заявленные требования о признании результатов проверки незаконными.

В случае выявления нарушений обязательных требований в рамках проверки, кроме акта проверки, могут возникать следующие последствия:

* выдача предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда;
* привлечение должностного лица организации к дисциплинарной ответственности;
* привлечение лица к административной ответственности;
* направление материалов в правоохранительные органы в целях рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела.

**ПРЕДПИСАНИЕ**

Требования к предписанию фактически в законе не установлены.

В статье 17 Федерального закона № 294-ФЗ установлено лишь, что в предписании лицо обязывается устранить выявленные нарушения с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда охраняемым ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Судебная практика выработала более детальные требования к предписанию. Согласно общему подходу, предписание должно быть реально исполнимо, содержать четкие формулировки и точные указания на конкретные действия, которые должен совершить хозяйствующий субъект для прекращения и устранения выявленного нарушения. Содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования.

Если выданное вашей организации предписание не соответствует таким критериям (например, оно содержит неисполнимые требования, или оно содержит абстрактные указания о приведении в соответствие деятельности требованиям нормативных актов, но не понятно, каким образом возможно обеспечить такое соответствие), предписание может быть обжаловано в арбитражный суд.

***Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27 сентября 2013 г. по делу № А29-8349/2012***

*Как следует из материалов дела, отдел госпожнадзора в июне 2012 года провел плановую проверку соблюдения образовательным учреждением обязательных требований пожарной безопасности при эксплуатации здания школы, расположенного по адресу: город Сыктывкар, п. Верхний Чов, дом 60.*

*По результатам проверки было установлено, что ширина эвакуационного выхода на улицу из тамбура 1-го этажа составляла менее 0,8 метра (74 см), высота эвакуационного выхода менее 1,9 метра (1,8 метра); эвакуационное освещение в местах, опасных для прохода людей, отсутствовало.*

*Образовательному учреждению было выдано обязательное для исполнения предписание, связанное с необходимостью увеличения эвакуационного выхода по ширине и высоте. Данное требование было оспорено в арбитражный суд как неисполнимое. Образовательное учреждение в исковом заявлении указало, что увеличение проема по ширине и высоте требует реконструкции запасного выхода со значительными конструктивными мероприятиями, затрагивающими несущие элементы здания, и для устранения допущенных нарушений необходимо выполнить проект реконструкции с устройством второго эвакуационного выхода. Соответствующее финансирование на производство таких капитальных работ у образовательного учреждения отсутствует.*

*Суд, рассматривая данный спор, пришел к выводу, что выявленные нарушения невозможно устранить, поскольку для их устранения предварительно требуется выполнение работ капитального характера. Кроме того, требуемые расширения могут привести к нарушению целостности строительных конструкций здания. Доказательств обратного, в том числе заключений специализированных организаций о возможности исполнения перечисленных пунктов предписания, отдел госпожнадзора в суд не представил. В итоге предписание в оспоренной части было судом отменено.*

Практике известны случаи, когда контролирующие органы для того, чтобы обойти требования об исполнимости выдаваемого предписания образовательным учреждением, выдают его не самому образовательному учреждению, а его учредителю. В этом случае учредитель уже не может ссылаться на то, что выданное предписание не может быть им исполнено ввиду недостатка финансирования, так как именно от него зависит доведение до подведомственных учреждений соответствующих субсидий или заключение контракта на выполнение подрядных работ вплоть до реконструкции зданий и сооружений.

***Постановление Федерального арбитражный суда Поволжского округа от 2 апреля 2013 г. по делу № А55-17961/2012***

*Как установлено судом, с 04.04.2012 по 17.04.2012 Главным управлением Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Самарской области была проведена внеплановая проверка исполнения Администрацией муниципального района Борский Самарской области ранее выданного предписания по устранению нарушений требований пожарной безопасности в зданиях четырех муниципальных школ (в селах Долматовка, Петровка, Гвардейцы, Заплавное).*

*По результатам проверки было выдано повторное предписание, которым местной администрации было предложено устранить нарушения требований ППБ 01-03, СНиП 21-01-97, Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и привести здания школ в соответствие установленным требованиям.*

*Местная администрация, не оспаривая нарушения требований в зданиях школ по существу, попросила арбитражный суд отменить выданное ей предписание на том основании, что предписание было выдано ненадлежащему лицу. По мнению, администрации, предписание должно было быть выдано МБУ «Центр материально-технического обеспечения муниципального района Борский», которое является самостоятельным юридическим лицом, и все здания, в которых была проведена проверка, находятся у него в оперативном управлении.*

*Однако суд не согласился с доводами заявителя, сославшись на следующее. Материалами дела подтверждается, что все проверенные здания являются муниципальной собственностью. Согласно статье 31 Закона «Об образовании» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.*

*Оценив представленные сторонами доказательства, суды первой, апелляционной и кассационной инстанций пришли к выводу о том, что предписание было выдано местной администрации законно.*

В отношении вопросов выдачи предписаний следует иметь в виду также то, что контролирующие органы не вправе осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю (п. 7 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ). То есть нельзя обязать проверяемое лицо пройти какой-либо платный аудит и прочее.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

В случае если по результатам проверки обнаружены признаки административного правонарушения в отношении проверяемого лица составляется протокол об административном правонарушении. Согласно примечанию ст. 28.1 КоАП РФ протокол об административном правонарушении (кроме отдельных случаев, связанных с необходимостью принятия неотложных мер) не может быть составлен ранее момента завершения проверки, то есть до составления акта проверки. На практике акт проверки и протокол об административном правонарушении обычно составляются одновременно.

Протокол об административном правонарушении «открывает» производство по делу об административном правонарушении. Завершает же его постановление по делу об административном правонарушении. Постановление выносится или тем же должностным лицом, которое составляет протокол, или вышестоящим должностным лицом. В последнем случае представитель проверяемого лица вызывается в контролирующий орган для рассмотрения дела об административном правонарушении и вручении ему постановления. В отдельных случаях постановление выносится мировым судьей (или даже судье районного суда или арбитражным судом в зависимости от конкретного состава административного правонарушения). В этом случае рассмотрения дела об административном правонарушении осуществляется в формате судебного заседания.

Постановлением назначается административное наказание, которым чаще всего является административный штраф. Постановление может быть обжаловано:

* вышестоящему должностному лицу;
* в суд (если к административной ответственности привлечено должностное лицо, то в районный суд, если организация – то в арбитражный суд (кроме правонарушений в сфере законодательства о труде));
* прокурору.

В части привлечения к административной ответственности следует упомянуть некоторые особенности ее наступления.

*Во-первых,* существует возможность привлечения к административной ответственности, минуя стадию проверки.

Статья 28.1 КоАП РФ устанавливает в качестве поводов для возбуждения дела об административном правонарушении, в том числе:

1. непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Таким образом, контролирующие органы при получении любых сведений из любых источников о возможном совершении какого-либо административного правонарушения могут сразу возбудить дело об административном правонарушении без какой-либо проверки (без соблюдения процедур оформления назначения и проведения проверки, без обоснования наличия оснований, без получения согласования прокурора, без регистрации проверки в реестре проверок и т.д.). Контролирующий орган может сразу составить протокол об административном правонарушении и далее КоАП РФ позволяет в рамках производства по делу об административном правонарушении получать объяснения граждан, истребовать сведения, осматривать принадлежащие организации помещения и территории и т.д. В случае если обстоятельства, указанные в обращении, не подтвердятся дело можно будет прекратить за отсутствием события административного правонарушения.

К сожалению, данная практика основывается на положениях КоАП РФ и не может быть оспорена.

*Во-вторых,* имеется свобода усмотрения выбора субъекта административной ответственности. Им может быть только должностное лицо (виновный работник организации), только юридическое лицо (образовательная организация), или и организация и ее работник одновременно.

Административный штраф, налагаемый на работников многократно ниже, чем административный штраф, налагаемый на организацию. Образовательные учреждения по-разному могут относиться к выбору субъекта административного правонарушения. Если в правонарушении действительно есть вина учреждения или его работников, то наложение штрафа на организацию явно не выгодно для образовательного учреждения, так как это отразится в его бюджетной смете и могут наступить неблагоприятные последствия для его директора. Однако если правонарушение связано с изношенностью основных средств, несоответствием требованиям зданий и его оборудования, то есть тех вопросов, решение которых зависит от учредителя (а не от директора учреждения), то наложение административного штрафа на организацию возможно даже выгоднее для образовательного учреждения. Это может стать дополнительным аргументом в обосновании необходимости выделения дополнительного финансирования на приведение здания образовательного учреждения в соответствие обязательным требованиям.

На практике решение вопроса о том, подлежит ли ответственности организация или работник, или все вместе — полностью решается по усмотрению должностного лица, проводящего проверку. При этом следует отметить, что контролирующие органы все-таки стараются не назначать административные штрафы на государственные или муниципальные учреждения, финансируемые из бюджета (штраф в этом случае будет как бы уплачиваться из бюджета в бюджет). Хотя на практике такие случаи встречаются. Но чаще, конечно, к ответственности привлекают работников, если удается установить их вину. Дело в том, что если штраф налагается на физическое лицо (работника), то в отношении него действует «принцип вины», в соответствии с которым оно подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (в форме умысла или неосторожности). При этом для должностного лица принцип вины конкретизируется через его полномочия. Установлено, что должностное лицо несет ответственность в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Напротив, в отношении юридического лица действуют формальные критерии вины: оно признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Также как с выдачей предписаний, при производстве по делу об административном правонарушении может возникать вопрос о том, кто должен отвечать за нарушение требований (образовательная учреждение или его учредитель).

На практике учреждения могут освобождаться от административной ответственности, если совершенное правонарушение обусловлено отсутствием финансирования, изношенностью основных средств, зданий, предоставленных учреждению учредителем.

В ситуации, указанной ниже, суд освободил от административной ответственности образовательной учреждение, посчитав, что обеспечить соблюдение требований пожарной безопасности должен учредитель образовательной организации, от которого зависит выделение финансирования.

***Постановление Федерального арбитражного суд Поволжского округа от 9 октября 2012 г. по делу № А12-6713/2012***

*Как усматривается из материалов дела, ГУ МЧС по надзору в отношении МДОУ «Ольховский детский сад» 01.03.2011 проведена проверка соблюдения обязательных требований пожарной безопасности, в ходе которой выявлены нарушения требований.*

*По результатам проверки составлены: акт, протоколы об административном правонарушении, на основании которых принято постановление по делу об административном правонарушении, которым МДОУ «Ольховский детский сад» привлечено к административной ответственности по частям 1, 4 статьи 20.4 КоАП РФ в виде штрафа в размере 150 000 рублей.*

*В качестве нарушений обязательных требований указывались - отсутствие второго эвакуационного выхода из спальных помещений, отсутствие договора на техническое обслуживание автоматической пожарной сигнализации, не выполнена необходимость обеспечения организаций с массовым пребыванием людей прямой телефонной связью с ближайшим подразделением пожарной охраны или центральным пунктом пожарной связи населенных пунктов, отсутствие беспроводной системы передачи сигнала о пожаре в ближайшее подразделение пожарной охраны, отсутствие противопожарных дверей с требуемым пределом огнестойкости.*

*В соответствии со статьей 31 Закона РФ «Об образовании» обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений обустройство прилегающих к ним территорий является обязанностью муниципального образования - собственника имущества, переданного в оперативное управление муниципальному образовательному учреждению.*

*Собственник должен либо самостоятельно обеспечить соответствие переданных им образовательному учреждению объектов защиты требованиям пожарной безопасности, либо наделить учреждение целевыми денежными средствами на эти цели в достаточном количестве.*

*На этом основании суд освободил образовательное учреждение от административной ответственности.*

В деле, описанном ниже, суд наоборот посчитал образовательное учреждение надлежащим субъектом административного правонарушения. Здесь это было связано с тем, что учреждению вменялось в нарушение несоблюдение требований противопожарного режима, а не требований к конструктивным элементам зданий.

***Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 ноября 2013 г. № Ф03-5759/2013***

*По мнению образовательного учреждения жалобы, судами неправильно определен субъект административной ответственности, поскольку административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности должна нести администрация Лесозаводского городского округа.*

*Как следует из материалов дела и установлено судами, отделом госпожнадзора проведена плановая выездная проверка Муниципального образовательного бюджетного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 34 Лесозаводского городского округа».*

*При проверке выявлены нарушения учреждением требований Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее - Закон о пожарной безопасности), Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 (далее - Правила противопожарного режима), а именно: отсутствие знаков ПБ (пункт 43 Правил противопожарного режима); эксплуатация розеток, электропровода с видимыми повреждениями (скрутки) (пункт 42 Правил противопожарного режима); не проверено на работоспособность наружное противопожарное водоснабжение (гидрант) (пункт 55 Правил противопожарного режима); помещения школы используются для хранения мебели и других предметов (пункт 23 Правил противопожарного режима).*

*По итогам проверки составлены протоколы об административных правонарушениях, на основании которых административным органом вынесено постановление о привлечении учреждения к административной ответственности, установленной частью 3 статьи 20.4 КоАП РФ с назначением наказания, с учетом требований части 2 статьи 4.4 КоАП РФ, в виде административного штрафа в размере 150 000 руб.*

*Довод заявителя жалобы о том, что судами неправильно определен субъект административной ответственности, и таким субъектом должна была выступать местная администрация (учредитель образовательной организации) судом кассационной инстанции отклоняется, поскольку из Устава учреждения следует, что оно является юридическим лицом, имеет в оперативном управлении обособленное имущество, может от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести ответственность.*

**ИНСТРУМЕНТЫ СМЯГЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

В части наступления административной ответственности образовательным организациям также следует иметь в виду следующее.

В 2016 году в КоАП РФ были внесены положения, направленные на смягчение административной ответственности (ст.ст.4.1 и 4.1.1 КоАП РФ).

Во-первых, административный штраф теперь в отдельных случаях может быть назначен в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей особенной части КоАП РФ. Это возможно, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц - не менее пятидесяти тысяч рублей. В таких случаях при наличии исключительных обстоятельств штраф может быть назначен ниже нижнего предела (но не менее половины от минимального размера). Это необходимо знать и ходатайствовать о применении контролирующим органом данной меры.

Во-вторых, субъектам малого и среднего предпринимательства, а также их работникам, за впервые совершенное административное правонарушение административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение (за исключением отдельных значимых правонарушений) при условии, если административное правонарушение совершено впервые и не причинен вред (не возникла угроза причинения вреда) охраняемым ценностям жизни, а также отсутствует имущественный ущерб.

Последняя новелла, к сожалению, не распространяется на государственные и муниципальные учреждения, которыми чаще всего являются образовательные организации. Данный механизм распространяется только на негосударственные образовательные организации, если они принадлежат к субъектам малого и среднего предпринимательства.

**ПРИЗНАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОВЕРКИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ**

В отношении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которые подчиняются требованиям Федерального закона № 294-ФЗ, проведенная проверка и все ее последствия (выданное предписание, вынесенное административное наказание) могут быть аннулированы арбитражным судом по заявлению проверяемого лица при наличии грубых нарушений при проверке.

К грубым нарушениям в соответствии со ст. 20 Федерального закона №294-ФЗ относится:

* проведение плановой проверки, не включенной в план проведения плановых проверок на очередной календарный год;
* проведение плановой проверки без уведомления о ее проведении или с нарушением срока такого уведомления;
* привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке экспертных организаций и не аттестованных в установленном порядке граждан-экспертов;
* проведение внеплановой проверки в отсутствие надлежащих оснований для ее проведения;
* проведение внеплановой проверки без согласования ее проведения прокурором, если получение такого согласования обязательно;
* превышения установленных сроков проведения проверок (срок проведения проверки в общем случае не может превышать двадцать рабочих дней; при необходимости направления межведомственного запроса срок проверки может быть приостановлен не более чем на 10 рабочих дней; также срок проверки при наличии соответствующих основании, связанных c проведением длительных исследований, может быть продлен не более чем на двадцать рабочих дней);
* нарушение предельной продолжительности проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства (в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год (ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ));
* проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя контролирующего органа;
* требование предоставления документов, не относящихся к предмету проверки;
* непредставления по итогам проверки акта проверки;
* участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с проверяемым лицом).

Следует отметить, что на практике хозяйствующие субъекты достаточно активно через арбитражные суды пытаются признать результаты проведенных в отношении них проверок недействительными. По экспертным оценкам, суды соглашаются с требованиями заявителей о признании проверки недействительными по причине наличия грубых нарушений ее проведения только в каждом 10 случае[[2]](#footnote-2).

**ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ О НЕДОПУСТИМОСТИ НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

С 2017 года контролирующие органы наделены новым полномочием по выдаче предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований (ч. 5 ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ).

Предостережение выдается не по результатам проверок, а по результатам рассмотрения жалоб, обращений, иной информации, поступивших из различных источников. Если контролирующий орган сочтет, что рассматриваемая им информация не дает ему повода назначить проверку, но все-таки в ней содержатся указания на какие-либо потенциальные нарушения, то он может ограничиться выдачей предостережения.

В предостережении может содержаться указание на совершение каких-либо действий, и организация обязана уведомить об их исполнении контролирующий орган. Однако никакая ответственность за ненаправление ответа на предостережение и непринятие мер по направленному предостережению не установлена. Проверку исполнения требований направленного предостережения контролирующий орган также не вправе проводить.

1. Аналитическая записка "Влияние плановых проверок на деятельность организаций" (Д. Скугаревский, К. Титаев, В. Кудрявцев). Институт проблем правоприменения. [Электронный ресурс]. URL: http://www.enforce.spb.ru/products/policy-memo/6868-analiticheskaya-zapiska-vliyanie-planovykh-proverok-na-deyatelnost-organizatsij-d-skugarevskij-k-titaev-v-kudryavtsev\_6868 (Дата обращения 30.01.2017). [↑](#footnote-ref-1)
2. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад (коллектив авторов: С.М. Плаксин, В.В. Бакаев, А.Г. Зуев и др.) - 2013. – М., 2014, С.42 [↑](#footnote-ref-2)