

ДОЛЖНЫ ЛИ ШКОЛЫ «сдаваться» ежегодно?

Правовой основы приёмки школ к новому учебному году не существует

Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук

Приимерная форма акта приёма готовности школы к новому учебному году одобрена коллегией Министерства просвещения СССР от 22.07.1977 года. В советское время, с учётом особенностей советской системы власти и роли Министерства просвещения СССР в управлении образованием, никто не подвергал сомнению правомерность ежегодной проверки школ. Такие примерные акты существовали и после распада СССР вплоть до начала нового века.

22 июня 2000 года появилось Письмо Министерства образования Российской Федерации «Об осуществлении контрольных функций органов управления образованием» (№ 22-06-723). Этим Письмом на места направлен «Примерный акт проверки готовности общеобразовательного учреждения к 200_ / ____ учебному году». Он предусматривает проверку школы в срок до 25 августа комиссией в составе представителей:

- от администрации;
- от органа управления образованием;
- от санитарно-эпидемиологического надзора;
- от пожарного надзора;

- от Энергонадзора;
- от организации, осуществляющей надзор за деятельностью предприятий общественного питания;
- от профсоюзного органа;
- от органа, осуществляющего надзор за соблюдением техники безопасности в системе образования;
- от хозяйственно-эксплуатационной службы.

Тем самым Министерство образования подтвердило незыблемость советской практики ежегодной приёмки школ, несмотря на все изменения образовательного законодательства и провозглашённую «диктатуру закона». В то же время Минобрнауки, видимо, учитывало, что Письмо не является нормативным правовым актом, никакой юридической силы направленная им форма «примерного акта» не имеет и никаких обязанностей по созданию комиссий в указанном составе и составления акта проверки готовности не возникает. Минобрнауки мотивировало направление примерного акта тем, что «право лицензирования муниципальных образовательных учреждений, предоставленное органам управления образованием, не отменяет необходимость традиционного ежегодного приёма готовности образовательных учреждений к новому учебному году. Анализ материалов инспекционных проверок показал, что контроль органов управления образованием

за деятельностью лицензированных ими образовательных учреждений проводится редко и во многом формально». Министерство образования также указывало на то, что требования, установленные нормативными правовыми актами, о которых идёт речь, предусматривают, что органы управления образованием, осуществившие лицензирование образовательных учреждений, должны проводить достаточный и эффективный инспекционный контроль по соблюдению образовательными учреждениями контрольных нормативов и показателей, зафиксированных в лицензиях и приложениях к ним. Таким образом, фактически приёмка школы к новому учебному году отождествлена с контролем органов управления образованием за деятельностью лицензированных ими образовательных учреждений.

Органам управления образованием субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, наделённым законодательством субъекта Российской Федерации соответствующими полномочиями, Министерство образования России так же вполне официально предложило:

1. Рассматривать ежегодный приём образовательных учреждений к новому учебному году, как контроль органов управления образованием за деятельностью лицензированных ими образовательных учреждений в части соблюдения нормативов и показателей, зафиксированных в лицензиях и приложениях к ним.
2. Разработать на основе примерных актов о готовности образовательных учреждений к новому учебному году (прилагаются) на региональном и местном (муниципальном) уровнях соответствующие акты о готовности подведомственных образовательных учреждений к новому учебному году и придать им правовой статус документов по результатам проверки соответствия условий осуществления образовательного процесса нормативам и показателям, зафиксированным в лицензиях и приложениях к ним.
3. Разработать конкретные критерии оценки готовности образовательных учреждений к новому учебному году и планы мероприятий для обеспечения условий осуществления образовательного процесса в подведомственных образовательных

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

учреждениях в соответствии с государственными и местными требованиями в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащённости образовательного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов.

С 2000 года прошло уже немало времени, с тех пор кардинально изменились и жизнь, и законодательство о лицензировании образовательной деятельности. А вот примерные акты и приёмка школ остались. Более того, Министерство (теперь уже образования и науки Российской Федерации) издало Приказ от 23 июля 2008 г. № 213 «Об организации плановой подготовки образовательных учреждений к новому учебному году», в котором, *не приводя никаких правовых оснований своих действий*, приказало:

«2. Рекомендовать:

2.1. Руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, руководителям органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, руководителям образовательных учреждений:

ежегодно до 25 августа осуществлять подготовку образовательных учреждений к новому учебному году».

С точки зрения действующего законодательства это предписание Минобрнауки России можно оценить как *противоправное — принуждение к нарушению действующего законодательства в отношении образовательных учреждений*. Хотя формально главный штаб образовательной отрасли могут и оправдать, так как предписание — всего лишь рекомендация, оно никого не заставляет что-либо делать, а лишь рекомендует.

А.Б. Вифлеемский. Должны ли школы «сдаваться» ежегодно?

Однако при этом отделу по мобилизационной подготовке и специальным программам *приказано*:

- ежегодно до 1 сентября в установленном порядке представлять доклад (выделено нами) о готовности образовательных учреждений на территории Российской Федерации, *независимо от их организационно-правовых форм и подчинённости*, к новому учебному году;
- организовать подготовку внедрения в срок до 1 декабря 2008 г. и обеспечить внедрение в 2010 году единых форм автоматизированного сбора сведений о готовности образовательных учреждений к новому учебному году, в том числе сведений об оценке текущего состояния их комплексной безопасности».

Как видим, Минобрнауки России желает контролировать готовность не только государственных и муниципальных, но и негосударственных образовательных учреждений.

Осуществлять оценку готовности образовательного учреждения к новому учебному году и выполнять мероприятия типового перечня (плана) по их подготовке, приведённого в Письме Минобрнауки России, МЧС России и Роспотребнадзора от 12 марта 2008 г. № АФ-102/09/43-828-19/01/2050-8-23, приказано: «...исходя из реального состояния дел, с учётом перспективного планирования исполнения мероприятий типового перечня (плана), включая вопросы финансового, материального и иных видов обеспечения в рамках бюджетного финансирования, реализации федеральных и региональных целевых программ и иных способов практической организации выполнения мероприятий типового перечня (плана)». При этом названным приказом Минобрнауки России *рекомендовало* руководителям образовательных учреждений (за исключением тех, которые находятся в ведении Минобрнауки) ежегодно до 25 августа представлять доклад о готовности к новому учебному году в соответствии с его типовой формой, приведённой в письме (в части, их касающейся), в органы исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, а также электронную версию доклада о готовности образовательных учреждений к новому учебному году через интернет-портал «Безопасность наших школ».

Таким образом, *никакой обязанности по представлению каких-либо докладов о готовности образовательных учреждений к новому учебному году юридически не существует*.

Письмо руководящей «тройки» (А.А. Фурсенко, С.К. Шойгу, Г.Г. Онищенко), вызывает некоторое недоумение: «Руководителям органов управления образованием субъектов Российской Федерации, руководителям образовательных учреждений всех типов и видов» *безапелляционно предписано*:

«1.1. Начинать ежегодную подготовку образовательных учреждений к новому учебному году не позднее 1 августа и заканчивать к 25 августа.

Работу комиссий (от девяти организаций. — **А.В.**) начинать с 10 августа и заканчивать не позднее 25 августа.

1.2. Включать в состав комиссий по приёме образовательных учреждений всех типов и видов представителей Рособразования (по согласованию), органов управления образованием субъектов Российской Федерации, МЧС России (Госпожнадзора), Роспотребнадзора, а также МВД России и ФСБ России (по согласованию).

1.3. Подготовку образовательных учреждений к новому учебному году вести в соответствии с типовым перечнем мероприятий (прилагается)».

Как видим, в приёмке школ теперь должно быть, по мнению двух министров и главного санитарного врача, задействовано даже ФСБ России. Интересно бы узнать, как и где выполняется это пред-

писание? Однако самое интересное: что же должны делать руководители школ в соответствии с приложенным к письму типовым перечнем мероприятий, *коих приведено...*

30 «штук»? Этот «типовой перечень» предусматривает, что типовая школа должна в августе *каждого года* начать с таких мероприятий, как:

- приобретение (замена, перезарядка) первичных средств пожаротушения;
- установка автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения при пожаре, а также их техническое, обслуживание;
- установка системы тревожной сигнализации;
- установка системы дымоудаления;
- пропитка огнезащитным составом деревянных конструкций чердачных помещений;
- оборудование путей эвакуации;
- монтаж и техническое обслуживание систем противопожарного водоснабжения;
- оборудование аварийного освещения зданий.

Продолжить следует такими санитарными, гигиеническими и медицинскими мероприятиями, как:

- оснащение пищеблоков технологическим и иным оборудованием;
- оборудование (ремонт) систем канализации и водоснабжения;
- оборудование (ремонт) систем отопления;
- оборудование (ремонт) систем электроснабжения по соблюдению уровней освещённости;
- организация горячего питания;
- оборудование медицинских кабинетов;
- прохождение медицинского осмотра персоналом;
- оборудование учебных кабинетов мебелью, соответствующей росту-возрастным особенностям учащихся;
- выполнение мероприятий по обеспечению санитарного состояния и содержания помещений установленным требованиям.

Представляете, сколько средств нужно небольшой сельской школе, чтобы выполнить хотя бы часть этих предписаний...

Но и этого «предписателям» дел директору школы мало, они предусмотрели и «ремонтные работы»:

- проведение капитального ремонта (это в наших-то условиях с 1 по 25 августа?!);
- проведение текущего ремонта.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Можно ли «докопаться до каждого руководителя», чтобы узнать, проведён ли им капитальный ремонт?

Конечно же, всё это абсурд. Эти мероприятия при самом идеальном устройстве государства *физически невозможно провести одновременно*, поэтому считать этот документ перечнем «типовых» мероприятий для школы никак нельзя. В нём содержатся странные, если не сказать больше, мероприятия: «организация горячего питания». Для кого организовывать «горячее питание в августе месяце»?

Разве что для членов комиссии по приёмке школы, которые и оценят качество этого самого горячего питания (на практике нередко в комплексе и с горячительными напитками). Включение ФСБ России в соавторы мартовского письма обусловлено тем, что оно предписывало провести мероприятия по разделу «Анти-террористическая безопасность»:

- установка ограждения по периметру образовательного учреждения (здания или территории школы);
- установка систем видеонаблюдения;
- установка тревожной сигнализации;
- организация охраны;
- оборудование экстренной связи с органами МВД и ФСБ России (по согласованию).

Последнее предписание — шедевр бюрократической мысли. Интересно узнать: какие школы оборудованы экстренной связью с ФСБ России? Или это архисекретная информация?

Оказывается, выполнение и других мероприятий также — часть подготовки школ к новому учебному году. Среди них: поставка в рамках национального проекта «Образование» школьных автобусов и проведение занятий по курсу ОБЖ — безопасность дорожного движения и противопожарная безопасность». Только вот не расшифровывается: с кем в августе должны проводиться занятия по курсу «ОБЖ»? Школьники ещё на каникулах, учителя в законных отпусках. Уж не

А.Б. Вифлеемский. Должны ли школы «сдаваться» ежегодно?

проводить ли занятия с рабочими, осуществляющими «капитальный и текущий ремонт», а также с органами МВД и ФСБ России, в ходе проверки «экстренной связи» с ними?..

В регионах «творчески развивают и углубляют» типовые мероприятия по подготовке образовательных учреждений к новому учебному году. Ярким примером стало Постановление Правительства Москвы от 22 июня 2010 г. № 521-ПП «О ходе подготовки государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы к новому 2010/11 учебному году». Этим документом «в целях координации деятельности органов исполнительной власти города Москвы в решении задач по подготовке государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы к новому 2010/11 учебному году» приказано, в частности Департаменту образования города Москвы:

- отработать технологию внедрения Федерального государственного образовательного стандарта в начальной школе и обеспечить его экспериментальное внедрение в новом учебном году;
- создать региональную базу данных сети образовательных учреждений, реализующих различные модели профильного обучения;
- обеспечить апробацию процедур перехода общеобразовательных учреждений на электронный документооборот».

Кроме того, предписано в области кадровой политики организовать работу по привлечению специалистов, высвобождённых из других отраслей городского хозяйства, к работе в образовательных учреждениях, а также провести анализ деятельности государственных образовательных учреждений, работающих в условиях самостоятельного ведения бухгалтерского и налогового учёта, и определить перспективу дальнейшей децентрализации бухгалтерского и налогового учёта образовательных учреждений.

Как видим, под «подготовку к новому учебному году» можно подвести всё, что угодно.

Конечно же, считать всю эту «бурную деятельность» — проверку готовности школ к новому учебному году соответствующей законодательству нет оснований. Как нет оснований для ежегодной проверки соблюдения лицензионных требований. В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в перечень лицензионных требований с учётом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) могут быть включены такие требования:

- «1) наличие у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;
- 2) наличие у соискателя лицензии и лицензиата работников, заключивших с ним трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей профессиональной подготовкой и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления лицензируемого вида деятельности;
- 3) наличие у соискателя лицензии и лицензиата необходимой для осуществления лицензируемого вида деятельности системы производственного контроля;
- 4) соответствие соискателя лицензии и лицензиата требованиям, установленным федеральными законами и касающимся организационно-правовой формы юридического лица, размера уставного капитала, отсутствия задолженности по обязательствам перед третьими лицами...».

К лицензионным требованиям не могут быть отнесены требования о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом, требования законодательства Российской Федерации, соблюдение которых является обязанностью любого хозяйствующего субъекта, а также требования к конкретным видам и объёму выпускаемой или планируемой к выпуску продукции.

Статья 9 указанного закона закрепляет право юридического лица, получившего лицензию, осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, на всей территории Российской Федерации.

Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» регламентирует и порядок организации и осуществления лицензионного контроля.

При этом к отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года «294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учётом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 2–10 статьи 19 закона № 99-ФЗ.

Документарные и внеплановые выездные проверки проводятся лицензирующим органом в определённых случаях без согласования в установленном порядке с органом прокуратуры в отношении соискателя лицензии, представившего заявление о предоставлении лицензии, или лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии.

Предметом внеплановой выездной проверки соискателя лицензии или лицензиата являются состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем лицензии или лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности, и наличие необходимых для лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям. Кроме того, в отношении лицензиата лицензирующий орган проводит документарные и плановые проверки, предмет кото-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

рых — сведения о его деятельности, состоянии используемых помещений, зданий, сооружений, технических средств, необходимых для лицензируемого вида деятельности, а также соответствие работников лицензионным требованиям, выполняемые работы, услуги, меры по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений. Плановая проверка лицензиата проводится в соответствии с ежегодным планом проверок, разработанным в установленном порядке и утверждённым лицензирующим органом. Основанием для включения плановой проверки лицензиата в ежегодный план является:

- истечение одного года со дня принятия решения о предоставлении лицензии или её переоформлении;
- истечение трёх лет со дня окончания последней плановой проверки лицензиата;
- истечение установленного Правительством Российской Федерации срока со дня окончания последней плановой проверки лицензиата, осуществляющего лицензируемый вид деятельности в здравоохранении, образовании, в социальной сфере.

Перечень видов деятельности и периодичность плановых проверок утверждены Постановлением Правительства РФ 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».

Этот Перечень предусматривает, что органы, осуществляющие лицензирование образовательной деятельности, вправе проверять образовательные учреждения дошкольного и начального общего, основного общего и среднего (полного) образования *не чаще одного раза в два года*.

Как видим, *проводить ежегодную проверку соблюдения школами требований*

А.Б. Вифлеемский. Должны ли школы «сдаваться» ежегодно?

лицензионного законодательства действующее законодательство прямо запрещает.

И лишь органам государственного пожарного надзора и государственного санитарно-эпидемиологического надзора разрешено проверять образовательные учреждения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования не чаще одного раза в год. Иными словами, в соответствии со своими планами работы они могут проверять учреждения образования раз в год, но могут и реже делать это. Согласно же общему порядку, изложенному в ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ, *плановые проверки в отношении юридического лица вообще могут проводиться не чаще одного раза в три года.* При этом срок проведения проверок (документарных и выездных) не может превышать 20 рабочих дней.

Из нормативных правовых актов, принятых в рамках действующего законодательства, мне удалось найти лишь *одну норму, обязывающую осуществлять проведение ежегодных проверок школ перед началом учебного года.* Согласно п. 137 Правил пожарной безопасности в Российской Федерации ППБ 01-03 (утверждены Приказом МЧС РФ от 18.06.2003 № 313), школьные здания перед началом учебного года должны быть приняты соответствующими комиссиями, в состав которых включаются представители государственного пожарного надзора.

Однако Правила пожарной безопасности 01-03 не устанавливают, *какая комиссия является «соответствующей», да и не может этого устанавливать.* Поэтому на практике это может быть *комиссия из завхоза шко-*

лы, директора и инспектора Госпожнадзора. Вот и вынужден был мэр города Москвы «просить Главное управление МЧС России по г. Москве, Управление Роспотребнадзора по городу Москве принять участие в работе комиссий по приёме государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы на готовность к 2010/11 учебному году» (п. 6.2. Постановление Правительства Москвы от 22 июня 2010 г. № 521-ПП).

Эта просьба небезосновательна. Учитывая неоднозначную судебную практику по делам, связанным с привлечением к ответственности за нарушение правил пожарной безопасности, весьма вероятно, что отсутствие «приёмки школьного здания», оформленного актом «соответствующей комиссии», будет расценено, как нарушение пункта 137 ППБ 01-03. Признать незаконным этот пункт непросто, это не под силу отдельной школе. А вот органы управления образованием вполне могли бы оспорить в суде эти требования. Однако, к сожалению, им, видимо, нравится сдавать отчётность в вышестоящие инстанции... В соответствии с бюджетным законодательством школы, бюджетные и автономные учреждения получают субсидии на содержание имущества, обеспечивающие возможность надлежащим образом содержать всё имущество. Но органы управления это не смущает. Ремонтная летняя кампания и ажиотажная «подготовка к новому учебному году» привычнее. И отчитываться за неё легче.

А вот каково школам и их руководителям от этой привычки?