

Проверка школ и результаты

В.Г. Боровик

В соответствии со статьёй 28.1 Закона РФ «Об образовании» государственный контроль (надзор) в области образования в отношении школ, расположенных на территории субъектов РФ, относится к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, исполняющих переданные полномочия в области образования.

• плановые и внеплановые проверки • устав и локальные акты школы • лицензии, безопасность • платные образовательные услуги

Справочно

Полномочия Российской Федерации в сфере контроля (надзора) в образовании переданы с 1 января 2009 г. в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» органам государственной власти субъектов РФ.

В свою очередь полнота и качество государственного контроля (надзора), проводимого этими органами исполнительной власти, проверяются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Надзор и контроль проводятся в ходе плановых и внеплановых выездных и документарных проверок, предмет которых — соблюдение обязательных требований законодательства в области образования.

Справочно

Вопросы организации и проведения плановых и внеплановых проверок регламентированы статьями 9 и 10 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».

Для наиболее полного представления о том, как соблюдается школами законодательство, автор проанализировал материалы проверок, которые провели не только органы, исполняющие переданные полномочия, но и прокуратуры субъектов РФ, органы Госпотребнадзора и Роспотребнадзора. По итогам проверок в деятельности школ были выявлены нарушения, которые можно условно разделить на несколько групп.

Несоответствие уставов и локальных актов школ требованиям законодательства РФ

В уставы школ несвоевременно вносятся изменения и дополнения в соответствии с действующим законодательством. Уставы и локальные акты школ не всегда соответствуют Типовому положению об общеобразовательном учреждении, утверждённому постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 (определение целей и задач, содержания образовательного процесса, режима работы школы).

В уставах не указываются юридический и фактический адреса школы, язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание, компетенция учредителя, порядок комплектования штата, порядок изменения устава школы. В качестве примера приведём следующий факт: в уставе одной из школ закреплено, что в порядке исключения на педагогическую работу могут быть приняты лица, не имеющие специального образования, но обучающиеся в средних и высших педагогических учебных заведениях, что противоречит пункту 62 Типового положения об общеобразовательном учреждении, согласно которому на педагогическую работу принимаются лица, имеющие необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, соответствующую требованиям тарифно-квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтверждённую документами государственного образца об уровне образования и (или) квалификации.

В нарушение статей 50, 52, 55 Закона РФ «Об образовании» в уставах и локальных актах школ неправомерно ограничиваются установленные законодательством РФ права и свободы учащихся, воспитанников, родителей (законных представителей) и работников школ: право на ускоренный курс обучения; на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек; на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг; на участие в управлении школой; на выбор формы получения образования; на выбор школы; на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников; на длительный отпуск сроком до одного года; на сокращённую продолжительность рабочего времени — не более 36 часов в неделю.

Выявлены случаи работы по специальным (коррекционным) программам без указания в уставах права на их реализацию.

Локальные акты, регламентирующие деятельность органов управления школы, не всегда содержат необходимые разделы — права, делопроизводство органа управления.

В некоторых школах локальные акты, регламентирующие благотворительную деятельность, не соответствуют требованиям Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (целевое использование благотворительных средств).

В уставах выявлены противоречивые нормы в регулировании порядка приёма детей в школу. В частности, в уставах неправомерно устанавливается право школы осуществлять конкурсный приём, что противоречит статье 16 Закона РФ «Об образовании» и пункту 46 Типового положения об общеобразовательном учреждении.

Образовательная деятельность без лицензии на право её вести

Выявлено, что немало школ ведут образовательную деятельность без лицензии на право её вести. Лицензии не получены, поскольку нет положительных заключений органов Госпожнадзора и Роспотребнадзора в связи с несоответствием школ установленным требованиям пожарной безопасности и санитарно-гигиеническим требованиям.

Установлены разночтения между уставами и лицензиями: наименование и юридический адрес школ, указанные в их уставах, не всегда соответствовали наименованию и юридическому адресу, указанным в лицензии.

Установлены факты нарушения лицензионных требований:

- отсутствовали правоустанавливающие документы на пользование зданиями, строениями, сооружениями, помещениями, необходимыми для образовательной деятельности по основной общеобразовательной программе;
- отсутствовала учебно-методическая литература и другие библиотечно-информационные ресурсы и средства обеспечения образовательного процесса, необходимые для реализации основной общеобразовательной программы основного общего и среднего (полного) общего образования;
- численность и образовательный ценз педагогических работников не обеспечивали реализацию основной общеобразовательной программы основного общего и среднего (полного) общего образования;
- не соблюдалась установленная предельная численность учащихся, воспитанников.

Безопасность

Установлено, что в значительной части школ не соблюдаются требования противопожарной безопасности. Школы не всегда оборудованы установками автоматической пожарной сигнализации, системами оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре. Деревянные конструкции кровель школьных зданий часто не обработаны огнезащитным составом. Не везде разработан порядок обесточивания электрооборудования в случае пожара и по окончании рабочего дня (на электрощитовых распределителях отсутствуют внутренние схемы). В некоторых школах у огнетушителей истёк срок годности, нет углекислотных огнетушителей. Планы (схемы) эвакуации сотрудников и воспитанников в случае пожара не согласованы с органами Госпожнадзора. На этажах отсутствуют указатели путей эвакуации. Электрические провода закреплены на горючем основании, не закреплены электрические розетки. Соединения электропроводов в электрощитовых выполнены путём скрутки — это грубое нарушение требований. Выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических требований к устройству, содержанию и организации режима работы в школах.

Используется деформированная кухонная и столовая посуда, с отбитыми краями, трещинами, сколами, с повреждённой эмалью; столовые приборы из алюминия; разделочные доски и мелкий деревянный инвентарь с трещинами и механическими повреждениями: это нарушение пункта 4.12. Санитарно-эпидемиологических требований к организации питания учащихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего образования, утверждённых постановлением Главного государственного врача РФ от 23 июля 2008 г. № 45.

В школах ряда субъектов РФ не соблюдаются условия коллективного договора (обеспечение работников специальной одеждой, обувью и другими средствами индивидуальной защиты).

Среди других нарушений в создании безопасных условий — необеспеченность средствами диэлектрической защиты (диэлектрическими ковриками), наличие в медицинских аптечках лекарственных препаратов с истёкшим сроком годности, отсутствие сертификатов качества медикаментов, инструкций по оказанию первой медицинской помощи, наличие в учебных кабинетах ртутьсодержащих приборов, отсутствие вытяжного шкафа в кабинетах химии.

Условия, гарантирующие охрану и укрепление здоровья учащихся, воспитанников

В ряде школ у работников отсутствовали личные медицинские книжки установленного образца с результатами медицинских и лабораторных исследований, сведениями о прививках, перенесённых инфекционных заболеваниях, о гигиенической подготовке и аттестации: это нарушение пункта 13.10 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

Среди нарушений в деятельности школ значительное место занимают нарушения в организации питания учащихся, воспитанников. Нарушается технология приготовления блюд, поточность технологических процессов, отсутствует входной контроль за качеством поступающей продукции, в документах отсутствует информация о безопасности пищевых продуктов.

При лабораторных исследованиях установлено, что наибольшее количество неудовлетворительных результатов получено при оценке готовых блюд на калорийность и полноту вложения, при оценке мебели и освещённости на соответствие гигиеническим требованиям.

На пищевые продукты, поступающие в школы, не всегда представлены сопроводительные документы, подтверждающие их качество и безопасность, а также принадлежность к определённой партии пищевых продуктов, в соответствии с законодательством РФ это нарушение пункта 6.26 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

Организация деятельности школ

По результатам проверок установлены факты приёма без разрешения учредителя детей в 1-й класс до достижения ими возраста шести лет шести месяцев (нарушение пункта 2 статьи 19 Закона РФ «Об образовании»).

Выявлены случаи нарушения пункта 4 статьи 17 Закона РФ «Об образовании» (порядок перевода учащихся в следующий класс): отсутствовало решение соответствующего органа управления школы (как правило, это педагогический совет); отсутствовали распорядительные документы об утверждении решений органа управления школы по этому вопросу; в протоколах органа управления школы и (или) приказах о переводе в следующий класс отсутствовал списочный состав переведённых.

Отмечены факты условного перевода в следующий класс учащихся, имеющих академическую задолженность по двум и более предметам (нарушение пункта 4 статьи 17 Закона РФ «Об образовании», согласно которому в следующий класс условно переводятся только учащиеся, имеющие по итогам учебного года академическую задолженность по одному предмету.

Не в полном объёме реализуются образовательные программы по ряду предметов (физика, химия). Напомним, что в соответствии с подпунктом 2 пункта 3 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» школа несёт в установленном законодательством порядке ответственность за реализацию не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; за качество образования.

Установлены некачественные анализ и планирование деятельности школы при определении конкретных сроков выполнения планируемых мероприятий, исполнителей; отсутствует аналитическое обоснование поставленных задач и управленческих решений по итогам внутришкольного контроля. Не соблюдаются требования, предъявляемые к формированию личных дел учащихся, воспитанников: отсутствуют резолюции руководителя школы на заявлениях родителей (законных представителей) детей, о приёме в школу.

Нарушается Положение о получении общего образования в форме экстерната, утверждённое приказом Министерства образования РФ от 23.06.2000 № 1884: определение количества экзаменов при промежуточной аттестации, соблюдение порядка, формы и сроков промежуточной аттестации учащихся — экстернов, оформление организационно-распорядительных документов при организации промежуточной аттестации, протоколов экзаменов, текущий контроль успеваемости, не предусмотренный Положением.

Установлены факты неправомерной выдачи документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании школами, не имеющими государственной аккредитации (нарушение пункта 2 статьи 27 Закона РФ «Об образовании»).

Отмечены нарушения Порядка выдачи документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании, заполнения, хранения и учёта соответствующих бланков документов, утверждённого приказом Минобрнауки России от 28.02.2011 № 224: отсутствуют решения коллегиального органа школы о выдаче выпускникам IX и (или) XI(XII) классов аттестатов об основном общем и (или) среднем (полном) общем образовании; отсутствуют приказы об окончании выпускниками IX и (или) XI(XII) классов образовательного учреждения и выдаче выпускникам IX и (или) XI(XII) классов аттестатов об основном общем и (или) среднем (полном) общем образовании; отсутствуют личные подписи выпускников о получении аттестата об основном общем и (или) среднем (полном) общем образовании; ведётся одна Книга для учёта и записи выданных аттестатов в школе сразу по двум уровням общего образования.

В нарушение статьи 16 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в школах отсутствовал журнал учёта проверок юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

Не все школы соблюдают Правила оказания платных образовательных услуг, утверждённые постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»: в соответствии с этими Правилами школы при оказании платных образовательных услуг в обязательном порядке должны заключать договора на получение этих услуг с их получателем (родителями, законными представителями).

Примерная форма договора установлена Министерством образования РФ (приказ от 10.07.2003 № 2994). В этих договорах отсутствовали указание на стоимость получаемых платных образовательных услуг (или подобные договоры не заключались); отсутствовали также финансовые расчёты стоимости платных образовательных услуг или они не были утверждены руководителем школы.

Финансово-хозяйственная деятельность

Наиболее типичные нарушения: с баланса школы неправомерно списываются основные средства без письменного заключения соответствующих специалистов.

В ряде школ выявлены случаи неправомерного учёта основных средств как малоценного имущества с умышленным занижением их стоимости. Например, приобретался комплект компьютерного оборудования, состоящий из компьютера, монитора, принтера, а на учёт каждое средство ставилось в отдельности. В результате компьютерное оборудование ставилось на учёт как малоценное имущество. В то же время в школе не всегда своевременно списывался малоценный инвентарь.

Выявлены случаи несвоевременной выплаты заработной платы. Так, в негосударственной школе локальным актом был установлен следующий порядок: «Заработная плата выплачивается два раза в месяц с периодичностью один раз в 15 дней», однако такая периодичность не соблюдалась.

Выявлены также случаи несвоевременной выплаты отпускных средств. В соответствии со статьёй 136 Трудового кодекса РФ оплата отпуска производится не позднее, чем за три дня до его начала. Это требование соблюдается далеко не во всех школах. Допускалось нецелевое расходование финансовых средств: например, запланированные на приобретение материалов финансовые средства были израсходованы на выплату заработной платы.

По итогам проверок руководители школ, допустившие серьёзные нарушения, были привлечены к административной ответственности в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Владимир Григорьевич Боровик,
*начальник отдела Управления надзора и контроля за деятельностью
органов исполнительной власти субъектов РФ, Заслуженный учитель
России*