



ПЕДАГОГУ НА ЗАМЕТКУ
(инновации, проекты, постановления)

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ОТЧЁТНОСТИ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

С. Косарецкий, А. Седельников

Понятие публичной отчётности как обязанности того или иного субъекта РФ представлять не только государству, но и обществу сведения о своей деятельности находится в стадии становления. Его содержание в настоящее время не определилось окончательно ни в российской юридической науке, ни в законодательстве. Рассмотрим нормативные документы, в которых в общих чертах сформулированы требования к публичной отчётности ДОУ.

Закон РФ «Об образовании»

В настоящее время единственным требованием законодателя к отчётности учреждений дошкольного образования (и всех других образовательных учреждений) является нормативное предписание, содержащееся в ч. 2 ст. 32 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее — Закон РФ

«Об образовании»): «предоставление учредителю и общественности ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств».

Данной формулировкой законодатель обязал образовательное учреждение ежегодно «предоставлять общественности» отчёт и определил обязательную часть со-

держания такого отчёта — «о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств». Неопределённый законодателем термин «общественность» в контексте данной статьи Закона РФ «Об образовании» правомерно истолковать именно как «неопределённый круг лиц», который не может быть ограничен, например, только участниками образовательного процесса или только родителями (законными представителями) воспитанников. В этом смысле требование «предоставлять общественности отчёт» можно трактовать именно как необходимость обеспечить «доступность» неограниченному кругу лиц информации, но не как необходимость опубликовать отчёт в печатных средствах массовой информации. Такое требование законодателя может быть реализовано нормативно закреплённым обеспечением беспрепятственного равного доступа для всех без исключения граждан к содержанию ежегодного отчёта образовательного учреждения о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств. При этом доступ граждан к документу может быть реализован и в форме опубликования в печатных СМИ, и в виде открытого доступа, например, размещения в сети Интернет, и в виде заявительного порядка беспрепятственного ознакомления с содержанием отчёта, что не лиша-

ет его признака общедоступности и, следовательно, публичности в широком смысле — доступности публике.

Важным здесь является тот факт, что законодатель не обязал дошкольное учреждение предоставлять общественности информацию по другим вопросам уставной деятельности учреждения. И требование равнодоступной отчётности ДОУ по вопросам качества образования, качества условий образовательного процесса или по другим видам его уставной образовательной деятельности не имеет сегодня под собой законодательных оснований.

Закон «О защите прав потребителей»

Правоотношения дошкольных учреждений с воспитанниками или их родителями (законными представителями) в части информирования потребителя о реализации дополнительных платных образовательных услуг и их качестве достаточно детально регламентированы законодателем на федеральном уровне.

Обязанность дошкольного учреждения открыто информировать граждан о качестве образовательных услуг, включая информацию о качестве условий образовательного процесса, об образовательном учреждении, о лицензировании образовательной деятельности и др., иногда связывают с нормами Закона

РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон «О защите прав потребителей»), в частности, со ст. 8–10 и 12,13. Но «настоящий Закон регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав». Если воспитанник и его родители (законный представитель) подпадают под определение «потребитель», данное в Законе «О защите прав потребителей», то ДОУ подпадает под определения «изготовителя» и «исполнителя» услуг, данные в этом же Законе, только в части реализации им платных (возмездных) образовательных услуг. Иначе говоря, обязанности по публичному информированию потенциального (неограниченный круг лиц) и актуального (определённый круг лиц) потребителя возникают у дошкольного учреждения только при выполнении

возмездных договоров о реализации платных образовательных услуг.

Требования Закона «О защите прав потребителей» имеют отношение ко всем дошкольным образовательным учреждениям, реализующим платные образовательные услуги. Уже на стадии выбора образовательного учреждения каждый потенциальный родитель, иной законный представитель является потребителем производимых дошкольным учреждением возмездных (платных) образовательных услуг, а значит, имеет права, предоставленные ему Законом «О защите прав потребителей». Одной из самых первых и необходимых является доступная информация об исполнителе. Согласно Закону «О защите прав потребителей», исполнителем является организация независимо от её организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, выполняющий работы или оказывающий услуги по возмездному договору. Важным среди обязательно доступных гражданам документов является устав образовательного учреждения. В нём содержатся характеристики организации образовательного процесса, права и обязанности воспитанников, педагогов, перечень платных образовательных услуг и порядок их предоставления, другие актуальные для потребителя вопросы.

Любое дошкольное образовательное учреждение, оказывающее образовательные услуги за плату, обязано до заключения договора предоставить потребителю достоверную информацию не только об исполнителе, но и об образовательных услугах (ст. 10 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Согласно п. 8 Правил оказания платных образовательных услуг, утв. Постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 (далее — Правила оказания платных образовательных услуг), эта информация в обязательном порядке должна содержать:

- уровень и направленность основных и дополнительных образовательных программ, формы и сроки их освоения;
- перечень образовательных услуг, стоимость которых включена в основную плату по договору, и перечень дополнительных образовательных услуг, оказываемых с согласия потребителя, порядок их предоставления;
- стоимость образовательных услуг, оказываемых за основную плату по договору, а также стоимость образовательных услуг, оказываемых за дополнительную плату, и порядок их оплаты;
- порядок приёма и требования к поступающим.

По требованию потребителя исполнитель обязан предоставить для ознакомления¹.

- основные и дополнительные образовательные программы, стоимость образовательных услуг по которым включается в основную плату по договору;
- дополнительные образовательные программы, специальные курсы, циклы дисциплин и другие дополнительные образовательные услуги, оказываемые за плату только с согласия потребителя;
- перечень категорий потребителей, имеющих право на получение льгот, а также перечень льгот, предоставляемых при оказании платных образовательных услуг.

По запросу потребителя исполнитель обязан сообщать относящиеся к договору и соответствующей образовательной услуге сведения. Согласно ст. 8 Закона «О защите прав потребителей» информация должна быть достоверной. Кроме того, образовательное учреждение должно в наглядной и доступной форме доводить до сведения потребителей информацию о самих Правилах оказания платных образовательных услуг (ст. 10 Закона «О защите прав потребителей»).

¹ Согласно п. 10 Правил оказания платных образовательных услуг. – Примеч. авт.

**Положения
о государственной аккредитации
образовательных учреждений
и о лицензировании
образовательной деятельности**

К нормативным правовым документам федерального уровня, имеющим отношение к оценке качества образования и качества условий образовательного процесса, можно отнести Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, утверждён постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 № 522 (далее — Положение о государственной аккредитации), и Положение о лицензировании образовательной деятельности, утв. постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 277 (далее — Положение о лицензировании).

Статья 36 «Положения о государственной аккредитации» устанавливает различные порядки доступа граждан к аккредитационной информации образовательных учреждений: «информация, содержащаяся в реестрах свидетельств, является открытой для ознакомления с ней физических и юридических лиц и размещается в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования аккредитационных органов, включая сеть Интернет. Указанные лица вправе безвозмездно получать информацию из реестров свидетельств в виде выписок о конкретных образователь-

ных учреждениях или научных организациях, имеющих свидетельство. Срок представления информации из реестра свидетельств не может превышать 10 дней с даты поступления заявления о предоставлении выписки». В ст. 14 «Положения о государственной аккредитации» вводится понятие «банки данных государственной аккредитации» и определяется порядок доступа к хранящимся в них сведениям.

Статья 44 «Положения о лицензировании» устанавливает, что «информация, содержащаяся в реестрах лицензий, является открытой для ознакомления с ней физических и юридических лиц и должна быть размещена на сайтах лицензирующих органов в сети Интернет. Физические и юридические лица также вправе безвозмездно получать информацию, содержащуюся в реестрах лицензий, в виде выписок о конкретных лицензиатах. Срок предоставления такой информации не может превышать 10 дней с даты поступления соответствующего заявления».

Положение о государственной аккредитации и Положение о лицензировании дают примеры нормативного закрепления некоторых процедур обеспечения раскрытия и порядка доступа граждан и юридических лиц к значимой для них информации, но не связывают процедуры аккредитации и лицензирования с вопросами

публичной отчетности образовательных учреждений о качестве образования и качестве условий реализации образовательного процесса.

Закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации»

В соответствии с Законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»:

- гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы²;
- не может быть ограничен доступ:
 - к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
 - к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления,

а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

- иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами;

- государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе РФ в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость её получения;
- решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд;
- в случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного её предоставления, предоставления заведомо недостоверной или

² В том числе и в сфере образования: как конституционные права и свободы, так и установленные Законом РФ «Об образовании». – Примеч. авт.

не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

- предоставляется бесплатно информация:
 - о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещённая такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;
 - затрагивающая права и установленные законодательством РФ обязанности заинтересованного лица;
 - иная установленная законом информация;
- установление платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, установленных федеральными законами.

Указ Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»

Указ Президента РФ от 31.12.1993 № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию» устанавливает, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществ-

ляется на принципах информационной открытости, что выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;
- систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;
- осуществлении гражданами контроля деятельности государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемых ими решений, связанных с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.

Многие нормативные правовые акты РФ исходят из той предпосылки, что право на информацию является одним из фундаментальных прав человека. Эти акты закрепляют возможности граждан и их объединений активно участвовать в управлении государственными и общественными делами, декларируют необходимость обеспечения гражданам свободного доступа к информации о деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Обзор действующей нормативной правовой базы в области информации выявляет существенный её дефицит и характерные недостатки. К ним можно отнести следующие:

- базовое понятие «доступа к информации» ещё не нашло в зако-

нодательстве РФ универсального легального закрепления, субъекты и объекты доступа в различных нормативных правовых актах определяются по-разному, механизмы доступа к информации также не предусмотрены;

- требуют нормативного истолкования и официального включения в понятийный аппарат законодательства и иных нормативных правовых актов РФ такие понятия, как «сайт» и «Интернет», поскольку современные нормативные правовые акты, регламентирующие доступ к информации, касаются в основном обеспечения граждан информацией посредством обращения к информационным системам общего пользования, в частности к Интернету.

Законодательство об автономных учреждениях

Правила опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним имущества утверждены постановлением Правительства РФ от 18.10.2007 № 684 (далее — Правила)³. Отчётность автономных учреждений можно использовать

для отражения необходимых сведений, позволяющих оценивать качество образовательной деятельности. Сдерживающим фактором при этом является требование публикации отчётности в СМИ, что накладывает финансовые и технические ограничения на возможность расширения перечня публикуемых сведений.

Наряду с требованием публиковать отчётные сведения законодательство обязывает автономные учреждения обеспечить открытость и доступность установленного перечня документов (п. 13 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). В этот перечень входят:

- устав автономного учреждения, в т. ч. внесённые в него изменения;
- свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения;
- решение учредителя о создании автономного учреждения;
- решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;
- положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;
- документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;
- план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

³ См. также: Феклин С.И. Предоставление отчетности дошкольного автономного образовательного учреждения // Справочник руководителя дошкольного учреждения. 2010. № 2. С. 29.

- годовая бухгалтерская отчётность автономного учреждения;
- аудиторское заключение о достоверности годовой бухгалтерской отчётности автономного учреждения.

К несомненным преимуществам рассматриваемых Правил необходимо отнести требование информирования о рассмотрении и утверждении публичного отчёта коллегиальным органом автономного учреждения — наблюдательным советом, а также регламентацию размещения отчёта на сайтах в сети Интернет и порядка информирования граждан о дате и месте опубликования отчёта и о сайтах, на которых размещены отчёты в Интернете.

Относительным недостатком рассматриваемых Правил можно считать их нацеленность, прежде всего, на показатели экономического, финансово-хозяйственного, имущественного характера, тогда как внедрение публичной отчётности в образовании должно предполагать использование её процедур в качестве инструмента вовлечения общества, в т. ч. непосредственных потребителей, в процесс оценки и управления качеством образова-

ния, а не только общественный контроль финансово-хозяйственной деятельности автономных образовательных учреждений. Неоднозначным является требование обязательной публикации отчёта — это дорогостоящая процедура, учитываемая объём сведений, которые автономное учреждение обязано отразить в публикации.

Данные Правила для автономных учреждений могли бы послужить ориентиром и даже аналогией права⁴ для разработки нормативной регламентации публичной отчётности государственных и муниципальных образовательных учреждений.

⁴ Аналогия закона и аналогия права — понятия, определённые ст. 6 Гражданского кодекса РФ. Предлагается использовать Правила в качестве образца и аналогии при разработке нормативной регламентации публичной отчётности государственных и муниципальных образовательных учреждений уполномоченными на то органами государственной власти и органами местного самоуправления (в пределах их компетенции). При этом имеется в виду не буквальный перенос норм, а разработка других, более соответствующих бюджетным государственным и муниципальным образовательным учреждениям с соблюдением требований разумности. — Примеч. авт.

