

# ИНСПЕКТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

**Валерий Грибанов,**  
начальник  
Управления  
Федеральной  
службы по надзору  
в сфере  
образования  
и науки

Законом «Об образовании» установлено, что «федеральные государственные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции inspectировать на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием» (п. 6 ст. 30).

Это положение создаёт правовую основу для инспектирования, которое должно обеспечить исполнение законодательства, защищать права граждан на образование. Инспектирование ведётся на федеральном и региональном уровнях. Только в этом учебном году наше Управление государственного надзора по соблюдению законодательства России в сфере образования провело 39 комплексных, тематических и оперативных проверок органов управления образованием и образовательных учреждений. Прошли плановые комплексные проверки органов управления образованием в 11 субъектах Федерации. Мы проверяем прежде всего, как выполняется **Комплекс мер по реализации Приоритетных направлений развития образовательной системы до 2010 года**, утверждённый Правительством России. Главный приоритет — повышение доступности и качества образования.

Конечно, довольно сложно проинспектировать каждое из 127 тысяч образовательных учреждений нашей всё ещё огромной страны. А ведь нужно, чтобы выполнялось каждое положение основополагающих государственных документов, нормативных актов и решений.

К сожалению, в большинстве проверенных школ были выявлены нарушения в оформлении главного документа — устава школы и локальных актов: содержание уставов не соответствовало требованиям статьи 13 Федерального закона «Об образовании». Характерные, типичные нарушения при разработке и утверждении уставов: типы и виды образовательных программ либо не указываются, либо неточно сформулированы; неполно и неточно сформулированы основные характеристики образовательного процесса, особенно по вопросам порядка приёма и оснований для отчисления учащихся; не указываются компетенция учредителя школы, порядок формирования и компетенция органа управления школой; не определён порядок предоставления дополнительных платных образовательных услуг.

Часто не контролируется, своевременно ли вносятся дополнения и изменения в уставы и локальные акты образовательных учреждений после того, как внесены изменения в законодательство России. В уставе школы должны быть отражены все изменения в законодательстве, особенно по вопросам самостоятельности школы, так как на это нас ориентируют действующие законы и нормативные акты.

Во время комплексных проверок проинспектированы 32 органа управления образованием субъектов Федерации и органов местного самоуправления (муниципальных органов управления образованием), 78 образовательных учреждений различных типов и видов. Среди наиболее значительных и часто встречающихся нарушений назовём следующие: решения о ликвидации и реорганизации образовательных учреждений принимались без предварительной экспертной оценки социальных последствий с точки зрения соблюдения прав детей, проведённой уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления. Напоминаем в связи с этим, что реорганизация или ликвидация образовательного учреждения должна проводиться строго в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».



Только за прошедший учебный год было ликвидировано **919** образовательных учреждений (в том числе **730** — в сельской местности). Из них: дошкольных образовательных учреждений — **174** (на селе **127**); учреждений начального общего образования — **475** (на селе **451**); основного общего образования — **130** (на селе **110**); среднего (полного) общего образования — **35** (на селе **14**); начального профессионального образования — **29** (на селе **6**); среднего профессионального образования — **3**; дополнительного образования детей — **73** (2004 г. — **43**) (на селе **30**).

Среди основных причин ликвидации образовательных учреждений, как и в предшествующие годы, — сокращение контингента учащихся из-за изменения демографической ситуации; преобразование начальных и основных школ в структурные подразделения общеобразовательных учреждений среднего (полного) общего образования (реструктуризация сети сельских общеобразовательных учреждений).

Справедливости ради отметим, что ситуация с этим нарушением со временем всё-таки меняется к лучшему. Осенью 2004 г. проверялась Республика Саха (Якутия). Там при ликвидации семи образовательных учреждений были допущены нарушения. Так же в Республике Карелия: ликвидированы 12 образовательных учреждений и почти во всех допущены нарушения. После этого мы направили во все органы управления образованием субъектов Федерации письмо № 01-233/07-01 от 24.11.2004 г. с подробными разъяснениями.

Весной этого года проверяли Липецкую область: ликвидированы три образовательных учреждения — нарушений нет. В Краснодарском крае реорганизовано пять образовательных учреждений — нарушений нет. Делаем вывод: проверки и разъяснения обеспечили положительный результат.

Особое беспокойство и общества, и государства вызывает положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Вопрос сложный, тяжёлый, так как Федеральным законом № 159 от 21.12.1996 г. большая часть расходов возложена на муниципалитеты, а финансовое положение многих муниципалитетов весьма непростое. Однако проверки показывают, что, даже имея необходимые средства, субъекты Федерации не выполняют требования постановлений Правительства России о социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не соблюдают нормы обеспечения таких детей.

Выявлены разнообразные нарушения, связанные с приёмом и обучением детей, их отчислением из школ. Часто в органах образования ничего не знают о судьбе детей, которые ушли из школы, не закончив обучение.

*Документы и делопроизводство.* Во всех проинспектированных субъектах Федерации выявлены нарушения при работе с документами строгой отчётности — как в органах управления, так и в образовательных учреждениях (документирование управленческой деятельности их руководителей, регистрация документов, контроль за сроками исполнения, обеспечение их сохраннос-

ти). Часто никто не контролирует, как ведётся учёт документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании: нет книг учёта бланков аттестатов актов приёма-передачи, учёта и наличия бланков.

Вполне закономерно поэтому, что летом этого года в Федеральную службу по надзору поступили 750(!) заявлений с просьбой подтвердить подлинность аттестатов об общем образовании.

Важная сторона использования надзорных функций — лицензирование (т.е. обеспечение права ведения образовательной деятельности), аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений (т.е. право выдавать документы государственного образца). К сожалению, нормы действующего законодательства и поднадзорные акты не всегда выполняются в должной мере. Проверки в субъектах Федерации выявили нарушения Закона «Об образовании», Положения о лицензировании образовательной деятельности, Положения о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений. Отметим наиболее типичные нарушения:

— *при лицензировании на право ведения образовательной деятельности:* неполнота содержания лицензий, нарушение порядка лицензирования, работа образовательных учреждений по просроченным лицензиям, отсутствие лицензий или приложений к лицензиям;

— *при аттестации и государственной аккредитации:* нарушен порядок аттестации и аккредитации, школа или другое образовательное учреждение не получает свидетельство о государственной аккредитации.

В четырёх регионах лицензирование общеобразовательных учреждений передано муниципалитетам — это грубое нарушение Закона «Об образовании».

Разумеется, inspectируя, мы не просто отмечаем недостатки, а выявляем их причины. Можем сказать: при всех экономических трудностях, безусловно, можно чётко соблюдать требования законодатель-



ства в сфере образования. Но надзор за исполнением законодательства, проверки школ, работа с обращениями граждан не должны быть формальными. Там, где к этим вопросам относятся серьёзно, и результаты соответствующие. Там, где не налажен контроль за выполнением законодательства, оно нарушается: Федеральная служба по надзору в течение года получает несколько тысяч(!) обращений по нарушениям законодательства в области образования. Очевидно, что тут сказывается и недостаточность численности сотрудников, занимающихся вопросами выполнения законодательства, и то, что нет специальной службы подготовки кадров в этой важнейшей области.

В прошлом учебном году по нарушениям, выявленным во время проверок, в органы управления образованием субъектов Федерации направлено два информационных письма Федеральной службы по надзору, проведены четыре межрегиональных совещания по вопросам соблюдения законодательства в области образования, Всероссийский семинар по вопросам деятельности органов управления образованием по исполнению законодательства в области образования, регламентации деятельности образовательных учреждений. Федеральная служба по надзору разработал регламент инспекционной проверки: инспекция проводится по утверждённому плану-заданию, который высылается в проверяемый регион за 10 дней до начала инспекции. Результаты проверки оформляются актом, а то, как исправляются нарушения, контролируется и обсуждается на заседаниях коллегий<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно: нельзя допускать ослабления государственных контрольных функций в сфере образования. Обязательность их выполнения определена действующим законодательством; это — одна из основных функций управления. Предлагаем рекомендации по разделению контрольных полномочий органов управления образованием различных уровней.

1 План координации работ по развитию инспекционной деятельности в сфере образования на 2005—2008 гг. см. в разделе журнала «Официальные вести».

## Рекомендации участников Всероссийского семинара

### Федеральным органам управления образованием:

- разграничить компетенцию и ответственность федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам исполнения законодательства в области образования, нормативно разграничить предмет инспектирования и контроля по уровням управления образованием;
- устранить неоднозначность трактовки отдельных положений федерального законодательства («дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «финансирование хозяйственных нужд» и т.д.);
- более качественно и подробно определить предмет государственного контроля соблюдения норм законодательства РФ в области образования;
- предусмотреть в законодательстве систему мер в части конкретизации, определения и установления норм ответственности и санкций за неисполнение законодательства в образовании;
- определить позиции в части контроля соблюдения образовательного законодательства, которые должны решаться одинаково всеми субъектами, ввести в этой части общие установочные нормы;
- распределить и нормативно закрепить компетенции и полномочия органов, организаций и должностных лиц (не входящих в систему образования) в части контроля исполнения законодательства в области образования;
- определить единые критерии и показатели оценки той или иной деятельности по исполнению законодательства;
- определить ответственность органов управления образованием за контроль, качество документов регламентирующего характера в подведомственных учреждениях;
- отработать содержание и механизмы контроля соответствия действующему законодательству, пол и качества локальных правовых актов подведомственных образовательных учреждений;
- ввести в программы профессионального педагогического образования изучение правовых вопросов системы образования;
- повысить правовую компетентность руководителей и специалистов органов управления образованием через разработку примерных программ для системы повышения квалификации, разработать генеральную схему повышения квалификации специалистов разного уровня;
- разработать систему правового всеобуча участников образовательного процесса;
- при аттестации должностных лиц всех уровней управления предусмотреть проверку их правовой компетентности;
- разработать систему сертификации инспекционной и контрольной деятельности за соблюдением законодательства РФ в области образования;
- федеральным службам по надзору в сфере образования и науки при инспекционных проверках регионов РФ обратить особое внимание на наличие и полноту нормативно-правовой базы деятельности органов управления образованием и образовательных учреждений, обеспечивающей исполнение законов РФ в области образования (в редакции Федерального закона от 24.08.04 № 122-ФЗ);



— создать единую информационную систему в образовании, приступить к кодификации законодательства об образовании.

**Региональным органам управления образованием:**

- в связи с изменением норм законодательства об образовании, уравнивающих компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления, всем службам, занимающимся инспектированием, пересмотреть перечень вопросов, подлежащих инспекционному контролю;
- провести анализ функций структурных подразделений и должностных обязанностей специалистов органов управления образованием и принять меры по нормативно-правовому и организационно-методическому обеспечению осуществления контроля соблюдения законодательства РФ в области образования;
- отработать механизм принятия мер по устранению фактов нарушения и неисполнения законодательства, ущемления прав участников образовательного процесса, а также по профилактике нарушений;
- осуществить взаимодействие и координацию деятельности всех ведомств, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства в области образования, сформировать региональную государственную систему контроля;
- отработать содержание и механизмы контроля соответствия действующему законодательству, полноты и качества локальных правовых актов подведомственных образовательных учреждений, особое внимание обратить на усиление контроля соблюдения уставов образовательных учреждений в части соответствия их федеральному и региональному законодательству;
- при осуществлении контрольно-инспекционных функций в процессе лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений прежде всего рассмотреть соответствие уставов этих учреждений законодательству РФ;
- повысить правовую компетентность руководителей и специалистов органов управления образованием через систему повышения квалификации, разработать специальные программы, спецкурсы, проблемные семинары и т.д.;
- разработать систему правового всеобуча участников образовательного процесса;
- при аттестации должностных лиц всех уровней управления предусмотреть проверку их правовой компетентности.

**Муниципальным органам управления образованием:**

- распределить компетентность по вертикали и горизонтали в части контроля исполнения законодательства на уровне муниципального образования;
- отработать содержание и механизмы контроля соответствия действующему законодательству, полноты и качества локальных правовых актов подведомственных образовательных учреждений;
- повысить правовую компетентность руководителей и специалистов органов управления образованием через системное правовое обучение педагогических и руководящих кадров, специалистов органов управления образованием.

**Руководителям образовательных учреждений:**

- усовершенствовать внутренний контроль деятельности образовательного учреждения на основе объективной информации, в соответствии с ней принимать управленческие решения и проводить корректировку принятых ранее решений;
- определить предмет и формы контроля в соответствии с компетенцией и ответственностью образовательного учреждения, определённых законодательством и уставом учреждения;
- повысить правовую компетентность участников образовательного процесса, руководителей образовательных учреждений;
- обеспечить работу с обучающимися, воспитанниками и их родителями (законными представителями) в части гарантии их прав в области образования (при приёме в образовательное учреждение, переводе, отчислении, предоставлении платных дополнительных образовательных услуг, получении образования в различных формах);
- осуществить контроль за своевременным внесением необходимых дополнений и изменений в уставы и локальные акты, регламентирующие деятельность общеобразовательных учреждений, приведения их в соответствие с действующим законодательством РФ;
- при исключении обучающихся из образовательных учреждений принять меры, обеспечивающие их трудоустройство и продолжение обучения в другом образовательном учреждении;
- не допускать нарушения лицензионных нормативов, отсутствия приложений к лицензии, истечения срока действия лицензий;
- приоритетными направлениями контроля считать: реализацию в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования выпускников; обеспечение безопасных условий для жизни и здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время учебного процесса; обеспечение норм и свобод учащихся, воспитанников и работников; соблюдение должностными лицами норм и правил образовательной деятельности, определённых уставом и локальными актами образовательного учреждения. **НО**