

# ПРОВЕРКИ И ШТРАФЫ за нарушения в сфере образования



**Анатолий Борисович Вифлеемский,**  
директор Центра экономики образования,  
доктор экономических наук,  
г. Нижний Новгород

Если малый и средний бизнес в период кризиса немного оградили от многочисленных проверяющих, то в школах количество проверок растёт с каждым днём и никто не думает их ограничивать. Количество чиновников, желающих оштрафовать образовательные учреждения, растёт. К ним в ближайшее время присоединятся и чиновники от образования: право налагать штрафы (и немалые) получили органы, выполняющие функции надзора (контроля) в сфере образования. Однако далеко не все претензии проверяющих подлежат удовлетворению, к тому же нередко штрафные санкции накладываются незаконно. Поэтому руководителям школ приходится бороться с армией проверяющих.

- проверки в школах • запросы и протесты • полномочия государственных органов • плановые и внеплановые проверки
- предписания • административные правонарушения

## Прокуратура говорит наркотикам – ДА!?

Во многих регионах страны органы прокуратуры очень внимательно изучают уставы школ, пишут предписания и протесты по поводу пунктов устава, показавшихся им не соответствующим действующему законодательству. В нашем городе прокурорские работники писали представления на уставы школы, делая, в частности, замечание на недопустимость такого пункта Устава: «Учащиеся обязаны участвовать в самообслуживающем труде, дежурстве по школе, классе». Тем самым, не понимая сути этой нормы устава, фактически проку-

рорские работники хотят вообще отделить школу от труда.

Самое странное представление написал Богородский городской прокурор: «Пунктом 6.6 Устава установлено, что учащиеся обязаны не курить в школе и на её территории; не употреблять спиртные напитки и наркотические вещества. Включение данного пункта в перечень обязанностей учащихся является превышением полномочий учредителя. Вопросы применения, употребления наркотических веществ и спиртных напитков в общественных местах определены федеральным законодательством, в том

числе Законом «Об обороте наркотических и психотропных веществ» и Кодексом об административных правонарушениях РФ соответственно...

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

#### ТРЕБУЮ:

1. Привести в соответствие с действующим законодательством Устав муниципального основного образовательного учреждения Хвоцевская средняя общеобразовательная школа.
2. Протест подлежит рассмотрению в 10-дневный срок со дня его поступления.
3. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщить Богородскому городскому прокурору».

Таким образом, городской прокурор считает, что школа не имеет права включать в свой устав положения о том, что учащиеся обязаны не курить в школе и на её территории; не употреблять спиртные напитки и наркотические вещества. По его мнению, такие запреты могут быть установлены только федеральным законодательством.

Руководителям школ не стоит бросаться исправлять уставы своих учреждений, получая такого рода абсурдные протесты прокуратуры. Надо внимательно рассмотреть протест прокурора и отклонить его, опираясь на нормы действующего законодательства.

Так, например, на приведённую выше претензию прокурора следует ответить таким образом:

*«Рассмотрев протест прокурора на положения Устава муниципального образовательного учреждения Средняя общеобразовательная школа, сообщаем об отсутствии в уставе положений, противоречащих действующему законодательству.*

*Пункт 6.6. Устава, согласно которому учащиеся обязаны не курить в школе и на*

*её территории; не употреблять спиртные напитки и наркотические вещества, принят во исполнение подпункта 8 пункта 1 статьи 13 и пункта 1 статьи 50 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», которые определяют, что права и обязанности учащихся, воспитанников образовательного учреждения определяются уставом данного образовательного учреждения и иными предусмотренными этим уставом локальными актами.*

*В протесте не названо какой-либо нормы действующего нормативно-правового акта, в связи с чем протест является необоснованным, а школа правомерно выполняет предписания действующего федерального законодательства об образовании в части регламентации прав и обязанностей учащихся образовательного учреждения».*

Руководителям школ полезно знать обязательные реквизиты протеста прокурора:

- точное название органа, в который приносится протест;
- точное название акта, являющегося, по мнению прокурора, противоречащим закону;
- конкретное название закона и его положений, в противоречие с которыми вступил опротестованный акт;
- обстоятельства, дающие основания для вывода о его незаконности;
- чёткое изложение требований прокурора со ссылкой на правовые нормы, регламентирующие процедуру принесения и рассмотрения протеста;
- подпись лица, принёсшего протест, с указанием должности и классного чина.

Как видим из приведённого выше примера, прокурор неверно написал название Федерального закона и не привёл обоснования для вывода о незаконности устава, ни одной ссылки на правовые нормы, в противоречие с которыми вступил устав школы.

Протест должен соответствовать определённым требованиям и по форме, и по

содержанию. В содержательной части протеста прокурор отражает следующие позиции:

- в чём выражается несоответствие либо противоречие акта (его части), на который направлено прокурорское воздействие;
- точное наименование закона, с которым вступил в противоречие (несоответствие) акт;
- предложение устранить допущенное нарушение (необходимо изложить, в каких конкретных юридических действиях оно должно выражаться и какие правовые последствия нести);
- требование рассмотреть протест в оговорённые законом сроки со ссылкой на правовые нормы и указание на то, что ответ о результатах рассмотрения протеста должен быть незамедлительно отправлен прокурору в письменной форме.

Протест, составленный с нарушением приведённых выше требований, подлежит отклонению как необоснованный и имеющий при этом дефекты как по форме, так и по содержанию.

### **Всегда ли надо отвечать на запросы регионального органа управления образования?**

Региональные органы управления образования очень любят направлять различные запросы не только подведомственным им учреждениям, но и муниципальным школам. Особенно много запросов с просьбой или требованием срочно предоставить ту или иную информацию эти органы посылают при введении новых систем оплаты труда.

Однако правовых оснований для большинства запросов у органов управления образования нет. Обратите внимание: если в запросе не указано, на основании какого нормативного правового акта (с указанием конкретного пункта конкретной статьи) школа обязана бросить все дела и срочно готовить информацию для органа управления образования, то этот запрос может остаться и без ответа. Никакого наказания за это по закону руководитель школы понести не может.

А вот за предоставление информации по некоторым запросам регионального органа управления образования руководитель школы может понести ответственность. Так, например, в связи с введением новой системы оплаты

труда в Нижегородской области в муниципальных школы поступали письма регионального Министерства образования с требованием представить информацию о заработной плате работников, в том числе директора, его заместителей, главного бухгалтера и средней заработной плате учителей, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала.

Запрашивая у муниципальных школ эти сведения, региональный орган управления образования вышел за пределы своей компетенции и грубо нарушил действующее законодательство: такая информация о заработной плате руководящих работников школ относится к категории персональных данных и её обработка должна производиться с учётом ряда требований действующего законодательства.

Во-первых, согласно статье 88 Трудового кодекса РФ при передаче персональных данных работника работодатель должен соблюдать следующее требование: не сообщать персональные данные работника третьей стороне без письменного согласия работника, за исключением случаев, когда это необходимо для предупреждения угрозы жизни и здоровью работника, а также в других случаях, предусмотренных Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами.

Во-вторых, статья 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» устанавливает, что субъект персональных данных принимает решение о предоставлении своих персональных данных и даёт согласие на их обработку своей волей и в своём интересе, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи. Согласие на обработку персональных данных может быть отозвано субъектом персональных данных. Часть 2 статьи устанавливает, что этим и другими федеральными законами предусматриваются случаи обязательного

предоставления своих персональных данных для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Учитывая, что отсутствуют федеральные законы, предписывающие в связи с введением новой системы оплаты труда сообщать какую-либо информацию о заработной плате работников муниципальных школ органам исполнительной власти субъектов РФ, а также отсутствует согласие работников (в том числе руководящих) на передачу их персональных данных, включая сведения об их доходах, органам исполнительной власти субъектов РФ, предоставление такой информации органами, осуществляющими управление в сфере образования муниципальных районов и городских округов, повлечёт за собой нарушение федерального законодательства в обработке и защите персональных данных работника.

Если бы этими запросами заинтересовалась прокуратура, руководители образовательных учреждений, давшие такую информацию, и руководство регионального Министерства образования должны были бы быть привлечены к ответственности. Согласно статье 90 Трудового кодекса РФ лица, виновные в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и защиту персональных данных работника, привлекаются к дисциплинарной и материальной ответственности в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами, а также привлекаются к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами.

Что касается запросов о средней заработной плате определённых категорий работников муниципальных школ, то такие запросы не нарушают законодательство о персональных данных, если представляются обезличенно: представляется лишь средняя зарплата по соответствующей категории работников без указания персональных данных работников.

Однако такого рода запросы может направлять муниципальному органу управления образования лишь учредитель — соответствующий орган местного самоуправления в рамках своих полномочий учредителя (такого рода полномочия по запросу необходимой информации, как правило, предусмотрены уставами муниципальной школы).

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ в сфере образования определены статьёй 29 Закона РФ «Об образовании». Кроме того, ряд полномочий Российской Федерации в области образования передан для осуществления органам государственной власти субъектов РФ статьёй 28.1. Закона РФ «Об образовании». Среди переданных полномочий — надзор и контроль за соблюдением законодательства в области образования расположенными на территории субъекта РФ образовательными учреждениями, а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства в области образования, в том числе путём направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний.

Однако согласно статье 53 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников муниципальных учреждений. Поэтому реализация названных полномочий органами местного самоуправления не может быть проконтролирована органами управления образования субъектов РФ в рамках контроля за соблюдением законодательства в области образования.

Таким образом, муниципальная школа вправе оставить без ответа запросы органа управления образования субъектов РФ

о средней заработной плате своих сотрудников. Обязательны для представления лишь формы статистической отчётности, причём сроки их представления также определяются нормативными актами, каковыми письма не являются.

Юридические лица в сфере общего образования (школы) обязаны представлять в срок до 10 апреля после отчётного периода форму № ОШ-2 «Сведения о финансировании и расходах общеобразовательного учреждения», утверждённую Приказом Росстата от 21 ноября 2008 г. № 282 «Об утверждении статистического инструментария для организации Рособразованием федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных учреждений». Эта форма представляется районному (городскому) управлению (отделу) образования, территориальному органу Росстата в субъекте РФ, но не региональному органу управления образования.

Среди отчётных показателей форма содержит сведения о расходах на заработную плату работников школы, в том числе по группам персонала: административный, педагогический (в том числе педагогический персонал, работающий в классах для детей с отклонениями в развитии), учебно-вспомогательный и прочий обслуживающий персонал. Также форма содержит показатели среднегодовой численности работников списочного и несписочного состава и внешних совместителей, в том числе по указанным выше группам персонала. Делением соответствующих показателей расходов на заработную плату и среднегодовой численности по группам персонала можно получить данные о средней заработной плате за отчётный год по данным группам персонала.

Органы управления образования должны использовать статистическую отчётность, инициировать утверждение новой статистической отчётности. Заставлять же отвечать на свои многочисленные запросы о предоставлении информации муниципальные образовательные учреждения они не имеют права. Руководители муниципальных органов управления образования вполне могут ответить, что запрашиваемая информация либо вообще не предусмотрена утверждёнными формами статистической отчётности, либо содержится в той или иной форме и предоставляется в установленные сроки.

### **Обнадзоры ищут поводы для проверок**

Законодательные требования к государственному контролю качества образования определены статьёй 38 Закона РФ № 3266-1 «Об образовании». Государственный контроль качества образования осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим управление в сфере образования, в форме государственной (итоговой) аттестации выпускников аккредитованных образовательных учреждений, а также в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки учащихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательных учреждениях или научных организациях и их филиалах.

В отношении одного образовательного учреждения или его филиала либо одной научной организации или её филиала плановая проверка может быть проведена не более одного раза в два года.

Основаниями для внеплановой проверки содержания и качества подготовки учащихся, уровня и направленности образовательных программ, по которым работают в аккредитованных образовательных учреждениях или их филиалах, либо в научных организациях или их филиалах, являются обращения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан.

Порядок контроля и надзора в сфере образования был определён Правительством РФ в Правилах осуществления контроля и надзора в сфере образования (утверждены Постановлением Правительства РФ от 20.02.2007 № 116), согласно пункту 2 которых контроль и надзор в сфере образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере

образования и науки и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими контроль и надзор в сфере образования.

В соответствии с пунктом 9 Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Плановые проверки проводятся в соответствии с графиком проверок Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ). При этом проводить плановые проверки можно не чаще одного раза в два года.

А вот внеплановые проверки могут проводиться часто. Они проводятся при поступлении в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ) обращений физических или юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов, получении иной информации, подтверждаемой документами и другими доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений, а также для проверки исполнения предписаний.

Контролирующие органы могут согласно пункту 17 Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования определить «меры индивидуального и общего характера, направленные на устранение выявленных в ходе проведения проверки нарушений», в том числе выдать образовательной организации или органу управления образования, допустившим нарушения, предписания в соответствии с законодательством РФ в области образования.

Предписание направляется в образовательную организацию либо орган управления образования и в случаях, установленных законодательством РФ в области образования, — учредителю образовательной организации.

Предписание подлежит выполнять в установленный в нём срок, однако за его невыпол-

нение никакой ответственности не установлено. Правила контроля и надзора в сфере образования всего лишь определяют, что отчёт о результатах исполнения предписания представляется в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ). К отчёту прилагаются копии документов, подтверждающих выполнение указанных в предписании требований. Как видим, в отчёте может быть указано, например, на невозможность исполнить предписание.

Однако с 1 декабря 2009 г. за определённые нарушения законодательства об образовании устанавливается административная ответственность, что повлечёт за собой наложение штрафов на руководителей школ. Можно прогнозировать массовые проверки оказания платных образовательных услуг и соблюдения других условий ведения образовательного процесса, так как штрафы за новые административные правонарушения весьма велики (значительно больше, чем те, что накладывают пожарники и органы Роспотребнадзора).

В то же время, как видим, для внеплановой проверки требуются основания. При этом в некоторых регионах созданные региональные обрнадзоры полюбили проверять школы по любой жалобе, доставляя массу неудобств администрации и нарушая образовательный процесс. Им кажется, что любая анонимка может стать основанием для проверки. Однако такая позиция чиновников ошибочна и решение о проведении проверки на основании анонимки вполне можно обжаловать.

Основания для обжалования действий обрнадзора связаны с тем, что отсутствует обращение конкретного лица с жалобой на нарушение его прав и законных интересов. На обращения с жалобами на нарушение прав и законных интересов в сфере образования в полной мере распространяются положения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской

Федерации», которым установлен общий порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Статья 7 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ устанавливает следующие требования к письменному обращению: гражданин в своём письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит подпись и дату. При необходимости в подтверждение своих доводов прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Для проведения проверки должно быть вынесено соответствующее решение, которое должно быть предъявлено руководителю проверяемой школы. Выездные (инспекционные) проверки проводятся на основании решения Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ) по месту нахождения и (или) деятельности проверяемой образовательной организации или органа управления образованием. Камеральная проверка назначается руководителем (заместителем руководителя) Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ).

Решение о назначении внеплановой проверки может быть обжаловано в судебном порядке, если школа считает, что при его вынесении нарушен пункт 9 Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования, т.е. отсутствуют основания для внеплановой проверки. Решение о назначении плановой проверки обжаловать можно, только если плановая проверка назначена до истечения двух лет с даты оформления акта о проведении предыдущей проверки. При отсутствии принятого в установленном порядке решения проведение проверки незаконно.

### Санкции за административные правонарушения в сфере образования

Представители обнадзоров могут пугать руководителей школ штрафными санкциями — это им позволит сделать внесённые в Кодекс об административных правонарушениях РФ изменения. Хотя дела об административных правонарушениях в сфере образования рассматривают судьи, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ.

Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования и статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» устанавливает ответственность за административные правонарушения в образовательных организациях (государственных и муниципальных бюджетных или автономных учреждениях, частных (негосударственных) учреждениях, автономных некоммерческих организациях и т.д.). Кроме того, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования, смогут также наказывать за неисполнение своих предписаний.

Обратим внимание на формулировки, так как чиновники могут их исказить и угрожать наказаниями даже в тех случаях, когда оно невозможно. В частности, речь идёт не о любых, а только о законных предписаниях и предоставлении сведений, которые разрешается предоставлять законом. Если чиновник обнадзора не смог назвать такой закон, его требования незаконны и наказание за их невыполнение отсутствует.

## А.Б. Проверки и штрафы за нарушения в сфере образования

Правонарушение согласно КоАП РФ	Размер административного штрафа
<b>Часть 1 статьи 5.57.</b> Нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приёме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации	30–50 тыс. руб. на должностных лиц <sup>1</sup> 100–200 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 2 статьи 5.57.</b> Нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод	10–30 тыс. руб. на должностных лиц 50–100 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 1 статьи 19.30.</b> Нарушение установленных законодательством РФ в области образования требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представительскими образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг	30–50 тыс. руб. на должностных лиц 100–200 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 2 статьи 19.30.</b> Реализация не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса либо незаконный отказ в выдаче документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации	20–40 тыс. руб. на должностных лиц 50–100 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 3 статьи 19.30.</b> Выдача образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации либо выдача образовательными организациями, имеющими государственную аккредитацию, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по образовательным программам, не прошедшим государственной аккредитации	50 тыс. руб. на должностных лиц или дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года <sup>2</sup> 100–500 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 4 статьи 19.30.</b> Умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством в области образования олимпиад школьников, нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации	3–5 тыс. руб. на граждан 20–40 тыс. руб. на должностных лиц 50–200 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 5 статьи 19.30.</b> Нарушение установленного законодательством в области образования порядка приёма в образовательную организацию	10–30 тыс. руб. на должностных лиц 50–100 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Часть 1 статьи 19.4.</b> Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей	0,5–1 тыс. руб. на граждан 1–2 тыс. руб. на должностных лиц
<b>Часть 1 статьи 19.5.</b> Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства	0,3–0,5 тыс. руб. на граждан 1–2 тыс. руб. на должностных лиц или дисквалификация на срок до трёх лет 10–20 тыс. руб. на юридических лиц
<b>Статья 19.6.</b> Непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения	0,3–0,5 тыс. руб. на должностных лиц
<b>Статья 19.7.</b> Непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объёме или в искажённом виде	0,1–0,3 тыс. руб. на граждан 0,3–0,5 тыс. руб. на должностных лиц 3–5 тыс. руб. на юридических лиц

<sup>1</sup> Повторное правонарушение должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечёт его дисквалификацию, т.е. запрет на занятие руководящей должности в образовательном учреждении, на срок от одного года до двух лет.

<sup>2</sup> Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 или 4 статьи 19.30, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, — влечёт дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.