

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ и регламентация инспекционной деятельности

Владимир Боровик,
советник Федеральной службы по надзору
в сфере образования и науки (Рособрнадзора)

Инспектирование в системе контроля и надзора обеспечивает исполнение законодательства в области образования. В соответствии со статьёй 30 (пункт 6) Закона РФ «Об образовании» федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль и надзор в сфере образования и науки, вправе в пределах своей компетенции inspectировать в порядке надзора на территории России образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов, органы управления образованием и уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющие контроль и надзор в сфере образования.

Законодательством определено два вида инспекционных проверок: выездная (инспекционная) и камеральная, которые могут быть плановыми и внеплановыми. **В одной образовательной организации или органе управления образованием плановая инспекционная проверка может быть проведена не чаще одного раза в два года.**

Внеплановые проверки 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, получения иной информации (подтверждённой документами и другими доказательствами), которая свидетельствует о признаках таких нарушений, а также для проверки исполнения предписаний.

Проверки осуществляются должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ). К проверкам могут привлекаться эксперты из работников образовательных, научных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также из специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования.

Лица, уполномоченные проводить проверку, имеют право:

- посещать в порядке, установленном законодательством, при предъявлении служебного удостоверения (иного документа, подтверждающего их полномочия) проверяемую школу или орган управления образованием;
- проверять деятельность школы или органа управления образованием в соответствии с утверждённым планом проверки либо на основании информации о возможных нарушениях, изложенной в обращениях граждан, юридических лиц или поступившей из иных источников;

- запрашивать материалы и документы, необходимые для проведения проверок;
- проводить экспертизу документов; качества образования, проводить тестирование учащихся и воспитанников.

При камеральных проверках изучаются документы и сведения, представленные проверяемыми. Результаты проверки оформляются актом в двух экземплярах: один из них вручается руководителю проверяемой школы или органа управления образованием.

По итогам проверки органы, проводившие контрольные мероприятия, определяют меры, направленные на устранение выявленных нарушений; школе или органу управления образованием, допустившим нарушения, выдаются предписания об их устранении. Предписание нужно выполнить в установленный в нём срок. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке в случаях, установленных законодательством.

Объекты проверок Рособнадзора

Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в 2004–2008 годах были проведены выездные (инспекционные) проверки в 64 субъектах РФ. Деятельность школ и других общеобразовательных учреждений анализировалась с точки зрения соответствия законодательству; наличия договоров между учредителем и школой и соответствия их законодательству; наличия лицензии на право ведения образовательной деятельности; наличия свидетельства о государственной аккредитации (для образовательных учреждений, выдающих документы государственного образца об образовании); соответствия деятельности школ по обучению и воспитанию законодательству, в том числе утверждённым Правительством РФ типовым положениям об образовательных учреждениях соответствующих типов, включая:

- соблюдение установленных требований по приёму, переводу и исключению из них;

- наличие разрешения учредителя на приём в школу детей более раннего, чем допустимый для обучения возраст;

- соблюдение процедуры перевода, условного перевода учащихся в следующий класс, процедуры оставления на повторный курс обучения;

- соблюдение установленного порядка допуска к государственной (итоговой) аттестации учащихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, и порядка её проведения;

- соблюдение установленного порядка учёта, хранения и выдачи документов государственного образца об образовании;

- соблюдение установленного порядка награждения выпускников золотыми и серебряными медалями «За особые успехи в учении», похвальной грамотой «За особые успехи в изучении отдельных предметов»;

- соблюдение установленного порядка оказания платных образовательных услуг, в том числе наличие в школах договоров на оказание платных образовательных услуг, соблюдение запрета на оказание платных образовательных услуг взамен или в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой за счёт средств соответствующего бюджета.

Основные нарушения

Существующие нарушения можно условно разделить на несколько групп.

Нарушения, связанные с документами, регламентирующими деятельность школы

Устав школы

Устав школы — это документ, которым школа руководствуется наряду с феде-

ральными законодательными и другими нормативными правовыми актами. Требования к уставу регламентированы статьёй 13 Закона РФ «Об образовании».

Между тем, как показали проверки, уставы многих школ частично противоречат Закону РФ «Об образовании». В уставах неправомерно предусматривается:

- возможность принимать детей на первую и третью ступени обучения на конкурсной основе, что нарушает права граждан на общедоступное основное и среднее (полное) общее образование;
- исключать учащихся из школы за пропуски занятий.

В уставах часто не указывается компетенция учредителя данной школы, не указано право школы заниматься предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью.

Практически повсеместно в нарушение пункта 7 статьи 14 Закона РФ «Об образовании» в уставах предусмотрено, что военная подготовка в школе проводится только на факультативной основе с согласия учащихся за счёт средств и силами заинтересованного ведомства.

В уставы школ не внесены изменения и дополнения в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ) по вопросам:

- использования имущества, закреплённого за школой;
- осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- запрета на совершение сделок, возможными последствиями которых становится отчуждение или обременение имущества, закреплённого за школой, или имущества, приобретённого за счёт средств, выделенных собственником, за исключением случаев, когда такие сделки допускаются федеральными законами;
- порядка распоряжения имуществом, приобретённым за счёт доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Договор между учредителем и школой

Разграничение компетенции и ответственности учредителя и школы и необходимость регулировать возникающие правоотношения предполагают наличие договора между ними, являющегося в соответствии со статьёй 420 Гражданского кодекса соглашением двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Посредством договора разграничивается компетенция и ответственность учредителя и школы в области управления, организации образовательного процесса, финансовых, имущественных отношений и других видов деятельности, направленных на достижение целей, предусмотренных Уставом школы.

Наличие такого договора — также требование Закона РФ «Об образовании», согласно которому (статья 11) отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором, заключённым между ними в соответствии с законодательством.

Если сторона, для которой в соответствии с настоящим Кодексом или иными законами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор (статья 445 Гражданского кодекса РФ).

В сфере лицензирования и аккредитации образовательной деятельности

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» право школы вести образовательную деятельность возможно только с момента выдачи лицензии. Возобновляется лицензия в том же порядке, что и при её получении. Однако значительное количество школ осуществляют образовательную деятельность

без лицензии на право её ведения (в отдельных субъектах РФ от 15 до 25% от общего числа общеобразовательных учреждений).

Кроме того, выявлены факты превышения предельной численности учащихся, воспитанников, указанной в приложении к лицензии на право ведения образовательной деятельности, что является нарушением лицензионных условий и может стать причиной приостановления действия лицензии или её аннулирования.

Многие образовательные учреждения не аккредитованы, что автоматически лишает их права на выдачу документа государственного образца о соответствующем уровне образования. Это ведёт к нарушению прав выпускников.

Нарушения в организации образовательного процесса

*Приём в школу детей,
не достигших шести
с половиной лет*

Законом РФ «Об образовании» (статья 19) допускается возможность приёма в первый класс детей, не достигших шести с половиной лет. Обязательное условие при этом — разрешение учредителя. Однако на практике очень часто в первый класс принимают детей, не достигших шести с половиной лет, без оформленного в установленном порядке разрешения учредителя.

*Федеральный компонент
федерального базисного
учебного плана*

Согласно статье 15 Закона РФ «Об образовании» организация образовательного процесса в школе регламентируется учебным планом, который наряду с годовым календарным учебным графиком и расписанием занятий разрабатывается и утверждается образовательным учреждением самостоятельно.

В системе общего образования действуют два пакета документов, определяющих содержание общего образования:

- приказы Минобрнауки России от 9 февраля 1998 г. № 322 «Об утверждении Базисного учебного плана общеобразовательных учреждений Российской Федерации», от 19 мая 1998 г. № 1235 «Об утверждении Обязательного минимума содержания начального общего образования», от 19 мая 1998 г. № 1236 «Об утверждении Обязательного минимума содержания основного общего образования», от 30 июня 1999 г. № 56 «Об утверждении Обязательного минимума содержания среднего (полного) общего образования»;

- приказы Минобрнауки России от 5 марта 2004 г. № 1089 «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования» и от 9 марта 2004 г. № 1312 «Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования».

В федеральном компоненте федерального базисного учебного плана определено количество учебных часов на изучение учебных предметов федерального компонента государственного стандарта общего образования.

Анализ учебных планов общеобразовательных учреждений показал, что на изучение ряда предметов, составляющих федеральный компонент федерального образовательного стандарта общего образования, отводится меньше времени, чем установлено федеральным базисным учебным планом. В частности, уменьшено количество часов на технологию, ознакомление с окружающим миром в начальных классах, на физику, химию, биологию в 5–9-х классах.

Расписание уроков

Требования к расписанию уроков в школе определены санитарными нормами и правилами, утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача от 28.11.2002 № 44. К сожалению, они нередко нарушаются. Расписание уроков составляется без учёта сложности учебных предметов. В качестве примера можно привести следующее: математика, физика ставятся в расписание пятым, шестым уроком, в то время как физкультура, труд — первым уроком. Проводятся сдвоенные уроки по основным предметам в 5–9-х классах (напомним, что проводить сдвоенные уроки по основным предметам в этих классах допускается, если они проводятся следом за уроком физкультуры или динамической паузой продолжительностью не менее 30 минут).

Использование учебников, не входящих в Федеральный перечень

В соответствии со статьёй 32 (пункт 23) Закона «Об образовании» школа самостоятельно определяет список учебников в соответствии с утверждёнными федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также учебных пособий, допущенных к использованию в образовательном процессе таких образовательных учреждений.

Во время проверок неоднократно выявлялись случаи использования в образовательном процессе учебников, не входящих в Федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) Министерством образования и науки РФ к использованию в общеобразовательных учреждениях (приказ Минобрнауки России от 14.12.2006 № 321). В образовательном процессе также используются учебники, изданные за рубежом и не имеющие соответствующего разрешения их использовать (как правило, учебники для изучения редких иностранных языков).

Нарушения, связанные с учётом и выдачей документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании

Порядок выдачи и учёта документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании определён Положением о порядке хранения, выдачи и учёта документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании, утверждённым приказом Минобрнауки России от 02.04.1996 № 143. В нарушение пункта 4 Положения в книгах выдачи аттестатов об основном общем и среднем (полном) общем образовании общеобразовательных учреждений нередко допускаются исправления, не скреплённые подписью руководителя и гербовой печатью.

Поскольку во время инспекционных проверок была проанализирована деятельность более 400 общеобразовательных учреждений в различных субъектах Федерации, можно утверждать, что выявленные нарушения характерны для общеобразовательных учреждений всех субъектов Федерации.

В заключение отмечу, что вышеприведённые нарушения стали возможны по нескольким причинам. Среди них — недостаточная правовая компетентность руководителей общеобразовательных учреждений; недооценка ими вопросов соблюдения законодательства в области образования; недостаточная эффективность контрольно-надзорной деятельности субъектов РФ за органами местного самоуправления и образовательными учреждениями по соблюдению законодательства. **НО**