

ТОРЖЕСТВЕННАЯ ЛИНЕЙКА и «буквы закона»

Анатолий Борисович Вифлеемский, действительный член Академии педагогических и социальных наук, доктор экономических наук

Многочисленность российских законов, нередко противоречащих друг другу, накладывает на руководителей школ обязанность разбираться в хитросплетениях российского права, чтобы не попасть под ответственность. Всё больше директоров школ «награждаются» уголовными делами, а руководителя, не привлекавшегося к административной ответственности, скоро будет трудно найти. При этом привычные школьные мероприятия могут быть объявлены правонарушением и даже преступлением.

Что такое «торжественная линейка»?

Это традиционное праздничное мероприятие в начале каждого учебного года, посвящённое Дню знаний. Федеральное законодательство прямо не регламентирует проведение торжественных линеек, хотя торжественные линейки упоминаются в некоторых подзаконных нормативных правовых актах и письмах федеральных органов исполнительной власти. Так, например, в письме Минобрнауки России от 28.03.2013 № ДЛ-65/08 «Об установлении требований к одежде учащихся» говорится о том, что в дни проведения праздников и торжественных линеек учащиеся должны быть в парадной одежде.

На местах органы власти часто детально регламентируют проведение торжественных линеек и прямо прика-

зывают своим подчинённым — чиновникам принимать участие в торжественных линейках. Например, в Москве префекты издают распоряжения, которыми предписывают главам управ принять участие в торжественных линейках и праздниках «Первого звонка», оказать содействие в проведении Дня знаний. Более того, даже утверждаются списки сотрудников префектуры, управ районов, окружных управлений образования для участия в торжественных линейках, празднике «Первого звонка» и торжественном празднике «Посвящение в студенты» в образовательных учреждениях округа.

В городе Орёл ежегодно издаются постановления администрации города о проведении в муниципальных бюджетных общеобразовательных учреждениях города торжественных линеек, посвящённых

Дню знаний. Этими постановлениями прямо приказывают Управлению образования, руководителям муниципальных общеобразовательных учреждений провести торжественные линейки, посвящённые Дню знаний, в определённый день.

Персональную ответственность за организованное проведение торжественных мероприятий, охрану жизни и здоровья учащихся, педагогических работников и других участников названных мероприятий, противопожарную безопасность, антитеррористическую защищённость зданий и пришкольных территорий учреждений образования возлагают, естественно, на руководителей муниципальных бюджетных образовательных учреждений. А соответствующим структурным подразделениям администрации города предписывают организовать взаимодействие с органами внутренних дел, со службами противопожарной безопасности при проведении линеек.

Постановлением администрации утверждаются Положения о проведении ежегодного городского мероприятия «День знаний», в которых записано (цитирую дословно):

«Ежегодное городское мероприятие «День знаний» (далее — мероприятие) проводится с целью повышения престижа получения школьных знаний и умений в детской и подростковой среде, чествования лучших учащихся, родителей и педагогов, оказания моральной и материальной поддержки первоклассникам и их родителям. Основные задачи мероприятия: предоставление возможности главе администрации, депутатам Собрания депутатов, руководителям и представителям предприятий, общественных организаций поздравить участников образовательного процесса с новым учебным годом, оказать материальную помощь образовательным учреждениям, детям и их родителям; создание праздничной атмосферы в городском округе в первый день школьных занятий».

Оказывается, повышение престижа получения школьных знаний и умений достигается по-

средством поздравления главы администрации и местных депутатов... Хотя, конечно, моральная поддержка первоклассников со стороны чиновников дорогого стоит.

Созданы также Положения о порядке проведения мероприятий, посвящённых Дню знаний, в соответствии с которыми торжественные линейки проводятся в каждом образовательном учреждении городского округа, а их проведение организуют руководители образовательных учреждений. Составляется график присутствия на линейках и поздравления от имени главы округа руководителей органов местного самоуправления, руководителей управлений и отделов администрации, депутатов всех уровней, представителей шефствующих предприятий.

В качестве основных целей Дня знаний определено: формирование гражданского самосознания значимости знаний в жизни человека; привлечение внимания организаций и учреждений города к сфере образования с целью дальнейшего взаимодействия в вопросах образования и воспитания, оказание шефской помощи. Задачами Дня знаний определено информирование населения о вкладе органов местного самоуправления, а также отдельных учреждений в сферу образования, информирование учащихся и родителей о достижениях учащихся и педагогов.

Как видим, при отсутствии законодательной регламентации торжественных линеек чиновники ставят цели и задачи при проведении таких мероприятий в пределах своих умственных способностей, некоторые даже считают, что торжественная линейка просто повод попиариться перед местным населением, и отражают это в своих нормативных правовых актах.

Если же пиар чиновника на торжественной линейке получается скорее отрицательным, то чиновники стучат кулаком по столу, топаят и требуют наказать директоров, неподобающе отозвавшихся о «начальстве».

Есть даже случаи, когда в действиях директора школы или училища при проведении

торжественной линейки пытались найти состав правонарушения. Был случай, когда прокуратура пыталась назвать «не так как надо» проведённую линейку... митингом: поскольку при проведении торжественной линейки был нарушен порядок проведения митингов, директора можно привлечь к административной ответственности.

Торжественная линейка – митинг?!

Звучит непривычно и требует детального разбирательства, что же такое митинг и какие требования при его проведении должны соблюдаться. И можно ли торжественную линейку в школе посчитать в соответствии с действующим законодательством митингом?

Обратимся к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Для целей этого федерального закона используются следующие основные понятия:

- 1) *публичное мероприятие* — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики;
- 2) *собрание* — совместное присутствие граждан в специально отведённом или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;
- 3) *митинг* — массовое присутствие граждан в определённом месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;
- 4) *демонстрация* — организованное публичное выражение общественных настроений группой

Воспитательная ТЕХНОЛОГИЯ

граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и других средств наглядной агитации;

5) *шествие* — массовое прохождение граждан по заранее определённому маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

В рамках торжественной линейки имеет место массовое присутствие граждан (педагогов, учащихся и их родителей, в частности) в определённом месте (у здания школы, например)? Начало учебного года — День знаний — актуальная проблема? А выражение радости или, напротив, печали по поводу начала учебного года — это публичное выражение общественного мнения?

Я специально привёл несколько определений, так как доблестные прокурорские работники могут пойти дальше и признать шествием выпускной вечер в школе, если выпускники решат по традиции пойти от школы к фонтану (например). А уж если у них будут в руках воздушные шары с эмблемой школы или просто смайликом, то могут их признать «иными средствами наглядной агитации» и тогда это уже будет обозвано целой демонстрацией.

Однако если считать школьные мероприятия (торжественные линейки, выпускные вечера и т.д.) публичными мероприятиями, то необходимо выполнять требования Федерального закона № 54-ФЗ. Причём требований в законе установлено много, а их нарушение влечёт немалую административную ответственность.

Самое главное, что организатор публичного мероприятия не вправе его проводить, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Организатор публичного мероприятия обязан:

- 1) подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия;
- 2) не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;
- 3) обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или изменённых в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления;
- 4) требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, прекращения нарушения закона;
- 5) обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования;
- 6) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;
- 7) обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

7.1) принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создаёт угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу;

8) обеспечивать сохранность зелёных насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;

9) довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;

10) иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия. Уполномоченное им лицо также обязано иметь отличительный знак;

11) требовать от участников публичного мероприятия не скрывать своё лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия.

Торжественная линейка – не митинг!

Судьи понимают, что линейку в школе никак нельзя признавать митингом, также как публичными мероприятиями не являются, например, собрание членов трудового коллектива, собрания учащихся, собрания членов садоводческого товарищества, членов ТСЖ, и на проведение таких собраний, торжественных линеек не требуется предварительного уведомления местных властей.

Цель публичного мероприятия в соответствии с законом — свободное выражение и формирование мнений, а также выдвигание требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

На торжественной линейке никаких требований «по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики» не выдвигается, а имеет место поздравление с началом нового учебного года учащихся и их родителей, педагогов и других присутствующих.

На принципиальное различие в характере регулируемых правоотношений при созыве и проведении собраний граждан как публичных мероприятий (регулируются Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») и собраний, проводимых, например, при осуществлении гражданами России своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления (регулируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), указал, в частности, Верховный Суд РФ в определении от 26 января 2005 года по делу № 71-Г04-25.

Применительно к торжественной линейке, проведённой в профессиональном училище¹, городской суд принял постановление по делу об административном правонарушении, в котором указал на отсутствие в действиях директора училища состава такого правонарушения и прекратил производство по делу.

Суд установил, что директором учреждения и общественными деятелями была высказана личная позиция относительно прекращения деятельности профессионального училища как самостоятельного учебного учреждения, а также пожелания учащимся в новом учебном году, что не противоречит целям и задачам проведения торжественной линейки, а именно «формированию гражданского самосознания значимости знаний в жизни человека; привлечению внимания организаций и учреждений города к сфере образования с целью дальнейшего

¹ Вифлеемский А.Б. «Права-то у них есть...» // Народное образование. — 2013. — № 10.

взаимодействия в вопросах образования и воспитания, информированию населения о вкладе отдельных учреждений и организаций городского округа в сферу образования; информированию учащихся и родителей о достижениях учащихся и педагогов; формированию мотивации на успешное начало учебного года». Другие лица каких-либо требований не формулировали и не выдвигали, участвовали в проводимом мероприятии добровольно. Далее суд указал на то, что присутствие на линейке строго определённого круга лиц — преподавателей, учащихся и их родителей, проведение линейки на территории училища непосредственно у входа в учебное заведение, т.е. без цели привлечения внимания к мероприятию и участию в нём неограниченного круга лиц, не позволяет сделать вывод о массовости и публичности проводимого мероприятия.

Содержание выступлений директора, общественных деятелей, а также «разыгранная учащимися сценка похорон учебного заведения также не даёт оснований считать проводимую линейку несогласованным митингом».

На основании этого анализа суд пришёл к такому выводу: проведение «перед началом учебного года торжественной линейки, в том числе с использованием театрализованных представлений и с участием общественных деятелей, митингом не является, при этом необходимость направления предварительных уведомлений о проведении торжественных линеек, а также выполнение организатором линейки требований, предъявляемых Федеральным законом от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, и пикетированиях» к данным публичным мероприятиям, не требуется».

Итак, торжественная линейка всё же пока ещё не митинг, даже если имела место неприятная для чиновников театрализованная сценка похорон образовательного учреждения и говорилось на линейке о несогласии с решениями чиновников об его реорганизации. **В.Ш**