

Надзор и контроль

Органам государственной власти субъектов РФ с 1 января 2009 г. переданы контрольные полномочия в сфере образования. В частности они касаются экспертизы качества образования, а также соблюдения образовательными учреждениями законодательства РФ.

В.Г. Боровик,

советник Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки

Инспекционная проверка школы

Нормативно-правовая
регламентация проверок

Полномочиями по контролю и надзору за соблюдением образовательными учреждениями (далее – ОУ) законодательства РФ по усмотрению высшего должностного лица субъекта РФ наделяется специально создаваемый орган исполнительной власти или орган исполнительной власти, уже осуществляющий управление в сфере образования, в структуре которого появляются новые структурные подразделения*. Одна из составляющих работы такого органа – инспекционные проверки.

Существует ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок проведения проверок:

- Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 “Об образовании” (далее – Закон РФ “Об образовании”);
- Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”, определяющий:
 - порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора);
 - права юридических лиц при проведении государственного контроля (надзора);
 - меры по защите их прав и законных интересов;
 - обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю (надзору);

* В соответствии с подп. 24 ст. 28 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 “Об образовании” полномочия субъекта РФ не распространяются: на высшие учебные заведения; научные организации; образовательные учреждения дополнительного профессионального образования; образовательные учреждения, реализующие военные профессиональные образовательные программы; федеральные образовательные учреждения среднего профессионального образования, реализующие программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонных производств, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемких производств по специальностям, перечень которых утверждается Правительством РФ; а также на расположенные за пределами территории РФ российские образовательные учреждения и их филиалы.

н 4/2009

Виды проверок и порядок
их проведения

- Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 20.02.2007 № 116*;
- соответствующие нормативные правовые акты субъектов РФ.

Проверки подразделяют на **выездные (инспекционные)** и **камеральные**. Камеральные представляют собой комплекс мероприятий по изучению и оценке результатов деятельности проверяемой организации, установлению ее соответствия законодательству РФ в области образования путем изучения документов и иной информации, представляемой в орган по контролю и надзору.

Проверки могут быть **плановыми** и **внеплановыми**. В отношении одного ОУ плановые проверки проводят не чаще одного раза в два года (каждым органом по контролю и надзору). Внеплановые проверки осуществляют в соответствии с обращениями граждан и поручениями органов государственной власти. Внеплановые проверки в большей степени относятся к выездным (инспекционным), нежели к камеральным.

Различают проверки **комплексные** и **тематические**. При комплексной проверяются два и более направления деятельности, при тематической – отдельное направление или конкретный вопрос.

Решение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ о проверке оформляется приказом, содержащим указание на основание для ее проведения, сроки, вид и объект проверки, персональный состав комиссии, план-задание.

В ОУ не позднее, чем за пять дней до начала проверки, направляется уведомление. Законодательством в области образования предварительное уведомление не предусмотрено, однако оно позволяет решить ряд организационных вопросов за более короткий срок при непосредственной работе в учреждении. Внеплановые проверки могут проводиться без предварительного уведомления.

Прибыв в ОУ, проверяющий или председатель комиссии обязан предъявить заверенную копию приказа о проведении проверки и служебное удостоверение.

Для работы комиссии учреждение создает необходимые условия, заключающиеся в предоставлении отдельного помещения и организационно-технических средств.

Комиссия имеет право: **запрашивать документы и материалы только по вопросам, подлежащим проверке** и входящим в план-задание; в этих же пределах получать доступ к информационным ресурсам автоматизированных систем, используемых в деятельности организации (в режиме "только для чтения"); проводить анкетирование обучающихся и работников. Документы и материалы по вопросам, не входящим в перечень проверяемых, организация представлять не обязана.

* См. с. 99.

Руководитель учреждения должен знать следующее: если не организовано обеспечение необходимых условий для работы комиссии, не представлены запрашиваемые документы и материалы, комиссия (проводящее лицо) составляет акт о противодействии проверке.

Длительность проверки не может превышать один месяц. При необходимости срок продлевается, но не более чем на месяц. Это решение оформляется приказом.

По завершении проверки составляется акт о ее результатах в двух экземплярах, один из которых вручается руководителю (уполномоченному лицу) проверяемого учреждения для ознакомления или направляется ему почтой с уведомлением о вручении.

Если руководитель ОУ не согласен с изложенными в акте результатами, он имеет право приложить к нему письменные возражения, а также документы, подтверждающие их обоснованность.

В случае выявления нарушений законодательства РФ в области образования, в ОУ направляется предписание об их устранении с указанием сроков исполнения. Оно может быть обжаловано в судебном порядке.

По итогам исполнения предписания (но не позднее 5 рабочих дней с момента истечения указанного срока) ОУ обязано представить соответствующий отчет.

Если анализ отчета не позволяет установить факт исполнения или неисполнения предписания, проводится внеплановая проверка, по завершении которой могут быть изданы приказы:

- о приостановлении действия или об аннулировании лицензии на ведение образовательной деятельности;
- приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации организации полностью или по отдельным образовательным программам, а также о его лишении.

Информация о правонарушениях может передаваться в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы по подведомственности. Не исключено решение о подготовке и подаче искового заявления в суд.

Если по результатам проверки нарушений законодательства РФ в области образования выявлено не было, в проверенное учреждение об этом направляется письмо-уведомление.

Предметом проверки является деятельность ОУ по соблюдению законодательства РФ в области образования. В ходе проверки изучается исполнение различных законодательных и нормативно-правовых актов. Рассмотрим основные моменты, которые необходимо знать руководителю.

Оценка устава производится не по объему закрепленных в нем функций и прав ОУ, а по соответствию установленных им норм законодательству РФ в области образования, в т. ч. ст. 13 Закона РФ "Об образовании", регламентирующей содержание устава.

Например, если в нем не указано, что в ОУ может быть принят ребенок до 6,5 года, то квалифицировать это как нарушение нельзя. Закон РФ "Об

образовании" является законом прямого действия и содержит подобную норму. В то же время, если в уставе прописано, что прием в ОУ проводится на конкурсной основе (что обычно присутствует в уставах лицеев, гимназий), – это нарушение, т. к. противоречит ст. 5 и 16 Закона РФ "Об образовании".

Локальные акты учреждения не должны противоречить его уставу и законодательству РФ. В качестве примера можно привести такой случай: в одном ОУ в Правила внутреннего трудового распорядка был включен раздел "Права и обязанности обучающихся", что напрямую противоречит ст. 190 Трудового кодекса РФ, устанавливающей, что данный локальный акт регулирует только трудовые отношения.

Между ОУ и его учредителем согласно ст. 11 Закона РФ "Об образовании" должен быть заключен **договор об отношениях**, посредством которого разграничиваются их компетенции и ответственность в области управления ОУ, организации образовательного процесса, финансовых, имущественных отношений и других видов деятельности, направленных на достижение целей, предусмотренных уставом учреждения. Следует отметить, что кроме фактов отсутствия в ряде субъектов РФ таких договоров их содержание не всегда соответствует требованиям законодательства. Так, иногда в договоре закрепляются функции, не свойственные учредителю муниципального ОУ. Например, "учредитель осуществляет контроль за соблюдением учреждением лицензионных требований", тогда как данную функцию может осуществлять только лицензирующий орган, которым в настоящее время является орган исполнительной власти субъекта РФ.

Лицензия на право ведения образовательной деятельности и свидетельство о государственной аккредитации (для ОУ, имеющих право выдавать документы об образовании государственного образца) должны соответствовать установленным требованиям. Необходимо, чтобы лицензия была подписана руководителем лицензирующего органа или уполномоченным им лицом. Если ОУ осуществляет профессиональную подготовку, это должно быть отражено в лицензии. Образовательная организация не имеет права превышать указанную предельную численность обучающихся, иначе такие действия будут квалифицироваться как нарушение лицензионных требований со всеми вытекающими последствиями.

Свидетельство о государственной аккредитации действует 5 лет и закрепляет право выдачи документов на образование в соответствии с его уровнем. В ходе проверок выявлены случаи, когда в свидетельстве о государственной аккредитации средней общеобразовательной школы не было отражено ее право на выдачу аттестатов об основном общем образовании; в лицензии и свидетельстве о государственной аккредитации были разные наименования ОУ по сравнению с уставом, что недопустимо; копии лицензии и свидетельства о государственной аккредитации не были вывешены в доступном для участников образовательного процесса месте.

Прием в ОУ и исключение из него должны соответствовать установленным требованиям. В образовательную организацию, реализующую программы начального общего образования, как отмечалось выше, может быть принят ребенок, не достигший установленного возраста (6,5 года). Но тогда кроме заявления родителей (законных представителей) необходимо разрешение учредителя данного ОУ, подлинник или копия которого хранится в учреждении.

По факту исключения обучающегося проверяется наличие оформленных соответствующим образом решений органа управления ОУ и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Практика инспектирования показывает, что они есть не всегда.

Учет, хранение и выдача ОУ документов государственного образца об образовании должны соответствовать требованиям Положения о порядке хранения, выдачи и учета документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании, утвержденного приказом Минобразования России от 02.04.1996 № 143.

В книгах для учета и записи аттестатов, похвальных листов, золотых и серебряных медалей не должно быть помарок и подчисток. В конце ежегодного списка всех выпускников, занесенных в книгу, расписываются лица, за подписью которых выданы аттестаты. Необходимые исправления, а также все последующие записи о выдаче документов об образовании в связи с несвоевременным их получением скрепляются подписью указанных выше лиц и гербовой печатью. Согласно Инструкции о ведении школьной документации, утвержденной приказом Министра просвещения СССР от 27.12.1974 № 167, книги постранично пронумеровываются, прошнуровываются, скрепляются подписью и печатью. Указанные требования соблюдаются не всегда, что при проверках квалифицируется как нарушение.

Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 "Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг" регламентирует порядок оказания ОУ платных образовательных услуг, по которому в обязательном порядке должны заключаться договоры на получение этих услуг с их получателем (родителями, законными представителями, если получатель услуги является несовершеннолетним). Примерная форма договора установлена приказом Минобразования России от 10.07.2003 № 2994 "Об утверждении примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования". К распространенным в этой сфере нарушениям можно отнести отсутствие в договорах стоимости услуг и финансовых расчетов стоимости услуг, утвержденных руководителем.

Поскольку возникает много вопросов о лицензировании платных образовательных услуг, необходимо отметить, что если их оказание не сопровождается выдачей документов об образовании, то в соответствии с п. 2 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвер-

Проверка
учебно-воспитательной
деятельности ОУ

жденного постановлением Правительства РФ от 18.10.2000 № 796, деятельность ОУ в данном направлении не требует лицензирования.

Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" к ОУ предъявляется ряд требований. В частности, к их обязанностям относятся:

- выявление несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам учебные занятия;
- принятие мер по их воспитанию и получению ими основного общего образования;
- выявление семей, находящихся в социально опасном положении, и оказание им помощи в обучении и воспитании детей.

Подобная работа ОУ должна иметь документальное подтверждение (списки детей, семей и т. п.).

В соответствии с п. 4 ст. 9 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" "в образовательных учреждениях и иных осуществляющих образовательный и воспитательный процессы учреждениях, а также в местах, доступных для детей и родителей (лиц, их заменяющих), вывешиваются тексты уставов, правил внутреннего распорядка таких учреждений; списки органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способов связи с ними) по месту нахождения указанных образовательных и иных учреждений, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка".

Приказом Минобразования России от 09.03.2004 № 1312 "Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования" определен **объем учебных часов** на изучение учебных предметов, который не подлежит изменению в сторону уменьшения образовательным учреждением. В то же время анализ учебных планов показывает, что на изучение ряда предметов, составляющих федеральный компонент, отводится меньше времени, нежели это установлено. В частности сокращается количество часов на технологию, ознакомление с окружающим миром в начальных классах и на физику, химию и биологию в 5–9-х классах.

Требования к **расписанию уроков** в ОУ определены СанПиН 2.4.2.1178-02, утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.11.2002 № 44. В нарушение этих требований расписание уроков нередко составляется без учета степени сложности учебных предметов. В качестве примера можно привести следующее: математика и физика ставятся в расписание пятыми и шестыми уроками, в то время как физкультура и труд – первыми.

Согласно п. 23 ст. 32 Закона РФ "Об образовании" в компетенцию ОУ входит "определение списка учебников в соответствии с утвержденными 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 в таких образовательных учреждениях". Однако в ходе проверок неоднократно отмечались факты использования учебников, не входящих в федеральные перечни (часто это учебники для изучения редких иностранных языков).

Руководитель ОУ самостоятельно решает, какие действия для подготовки к проверке ему предпринимать. Но следует помнить, что конечной целью всякой проверки является обеспечение исполнения законодательства РФ в области образования. На этот результат и должны быть направлены усилия как проверяющего органа, так и проверяемого учреждения.

Нормативные документы

Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с изм. и доп.)

Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (с изм. и доп.)

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (с изм. и доп.)

Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" (с изм. и доп.)

Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 "Об образовании" (с изм. и доп.)

Постановление Правительства РФ от 20.02.2007 № 116 "Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования" (с изм. и доп.)

Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.11.2002 № 44 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.2.1178-02 (вместе с санитарно-эпидемиологическими правилами "Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях. СанПиН 2.4.2.1178-02", утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 25.11.2002)» (с изм. и доп.)

Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 "Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг"

Постановление Правительства РФ от 18.10.2000 № 796 "Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности" (с изм. и доп.)

Приказ Минобразования России от 09.03.2004 № 1312 "Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования" (с изм. и доп.)

Приказ Минобразования России от 10.07.2003 № 2994 "Об утверждении примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования"

Приказ Минобразования России от 02.04.1996 № 143 "Об утверждении Положения о порядке хранения, выдачи и учета документов государственного образца об основном общем и среднем (полном) общем образовании"

Приказ Минпросвещения СССР от 27.12.1974 № 167 "Об утверждении Инструкции о ведении школьной документации"

Гарантия качества учебной и методической работы



МЦФЭР
ресурсы
образования

Актуальные вопросы внутришкольной деятельности
Нормативное сопровождение учебного процесса

Отдел адресной подписки

Тел.: (495) 937-9082; факс: (495) 933-5262; e-mail: ap@mcfr.ru

Полугодовые и годовые подписные индексы в каталогах:

«Роспечать» – 81366, 81371; «Почта России» – 73236, 73237;
«Пресса России» – 88138, 88139

www.zam.resobr.ru



Реклама