

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПИСЬМО

от 14 мая 2001 г. N 22-06-648

ОБ УСИЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

В целях сохранения единого образовательного пространства и обеспечения качества образования важнейшей задачей российского образования на современном этапе является обеспечение грамотного исполнения законодательства и иных нормативных правовых актов в области образования.

Вместе с тем проверки общеобразовательных учреждений, проведенные Генеральной прокуратурой Российской Федерации и ее территориальными органами, Министерством образования Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Счетной палатой Российской Федерации, органами управления образованием субъектов Российской Федерации, а также данные Центра социологических исследований Минобразования России, письма и обращения граждан свидетельствуют о многочисленных нарушениях права граждан на общедоступное и бесплатное начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование, гарантированное Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации "Об образовании".

Большое количество нарушений законодательства связано с нецелевым использованием руководителями образовательных учреждений бюджетных средств, имеют место взяточничество и коррупция, осуществляется нелегитимная образовательная деятельность в образовательных учреждениях и их филиалах.

По данным ГУБЭП МВД России в 2000 году в сфере образования было зарегистрировано 6206 преступлений экономического характера. Это на 23,6% превышает показатели 1999 года. Из них 43,7% составляют хищения имущества образовательных учреждений, более 13% - взятки.

Нарушаются нормы законодательства, регламентирующего порядок использования и сдачи в аренду объектов собственности общеобразовательных учреждений, переданных им в оперативное управление. Бедственное положение с материальной базой образовательных учреждений усугубляется практикой сдачи в аренду помещений без ощутимой выгоды для коллектива образовательного учреждения.

Допускается несвоевременное осуществление текущего, капитального ремонтов зданий и материальной базы. Обучающиеся во время ремонта учатся в других образовательных учреждениях, при этом не соблюдается норма, определяющая предельно допустимое количество обучающихся в образовательном учреждении, что неизбежно приводит к нарушениям санитарно - эпидемиологического режима.

Закрытие или реорганизация образовательных учреждений осуществляется с нарушением законодательства Российской Федерации. Так, например, ликвидация сельских общеобразовательных учреждений осуществлялась без согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением, что противоречит

законодательству Российской Федерации (Закону РСФСР "О социальном развитии села" (ст. 20), Типовому положению об общеобразовательном учреждении).

Условия ликвидации, реорганизации и (или) изменение состава учредителей образовательного учреждения в нарушение статьи 5 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" от 12.04.99 N 71-ФЗ не определены в договоре между учредителем и образовательным учреждением.

Решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации образовательного учреждения, являющегося государственной или муниципальной собственностью, в нарушение Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" от 24.07.98 N 124-ФЗ (ст. 13, п. 2) принимаются без предварительной экспертной оценки, проведенной уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания и развития детей, без предварительного согласования с органами законодательной (представительной) власти, на территории которого(ых) расположены образовательные учреждения.

Нередко вопрос о возобновлении деятельности образовательного учреждения, ликвидированного или перепрофилированного с нарушением законодательства, решается по искам прокуроров.

До настоящего времени в регионах имеются образовательные учреждения, не имеющие государственной регистрации. Причиной тому чаще всего является отсутствие финансовых средств, необходимых для оформления технической документации (оплаты восстановления утерянных технических паспортов), оплаты государственной регистрационной пошлины.

Часть образовательных учреждений, получая при регистрации статус юридического лица, на самом деле таковыми не являются, так как не имеют всех обязательных признаков юридического лица в нарушение статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и лишены возможности быть реальными получателями и пользователями бюджетных средств. Часто образовательные учреждения заключают договоры с централизованной бухгалтерией, являющейся структурным подразделением органа управления образованием и не являющейся самостоятельным юридическим лицом.

Учитывая спрос населения на образовательные услуги, создаются многопрофильные образовательные учреждения, образовательная деятельность которых включает программы различного уровня и направленности, различные формы получения образования, платные дополнительные услуги, в том числе и образовательные. Среди них такие, как школа - лицей, школа с гимназическими и лицейскими классами, общеобразовательные школы со специальными (коррекционными) классами, дневные общеобразовательные школы с классами для взрослых (вечерние и заочные), школы с полным или частичным пансионом, учебно - воспитательные комплексы, педагогические лицеи и т.п. Часто встречаются и образовательные учреждения с названием "средняя школа".

Все эти учреждения имеют названия, которые не соответствуют нормативным правовым актам, определяющим тип и вид общеобразовательных учреждений, в результате чего у работников этих учреждений возникают проблемы при оформлении пенсий за выслугу лет.

Практика интеграции образовательных учреждений разных типов и видов показала, что деятельность таких учреждений не всегда находится в рамках правового поля, при этом должным образом не разработаны вопросы интеграции образовательных программ и условия выдачи выпускникам документов о соответствующем уровне образования, вопросы аттестации таких учреждений, аттестации педагогических и руководящих кадров. В итоге все это приводит к нарушению исполнения законодательства Российской Федерации.

Осуществление лицензирования образовательной деятельности общеобразовательных учреждений на муниципальном уровне при существующей системе нормативно - методического обеспечения и уровне правовой культуры оказалось малоэффективным. В частности, отсутствуют приложения к лицензии на право ведения образовательной деятельности, а порой и сами лицензии. В приложениях к лицензиям часто не указываются все установленные нормативы и показатели ведения образовательной деятельности. Как правило, нет контрольных нормативов, определяющих требования к санитарно - гигиеническим нормам ведения образовательного процесса, к обеспеченности педагогическими кадрами, учебно - методической литературой. Не указываются реализуемые дополнительные образовательные программы, нормативные сроки освоения образовательных программ. Все это не позволяет требовать от образовательных учреждений соблюдения контрольных нормативов и показателей, создает условия реализации дополнительных платных образовательных услуг из числа основных образовательных программ, затрудняет выбор формы получения образования.

Органами управления образованием, выдавшими лицензии, практически не осуществляется контроль за деятельностью лицензированных общеобразовательных учреждений с целью проверки соответствия условий осуществления образовательного процесса нормативам и показателям, зафиксированным в приложениях к лицензиям.

Ежегодно возникают нарушения требований, определенных лицензией на право ведения образовательной деятельности, из-за отсутствия финансовых средств у образовательного учреждения на приведение условий функционирования в соответствие с требованиями санитарно - эпидемиологической службы и органов госпожнадзора, из-за непонимания важности этой проблемы местными органами власти.

У большинства образовательных учреждений отсутствуют договоры о взаимоотношениях с учредителем, что противоречит статьям 11 и 41 Закона Российской Федерации "Об образовании" и Федеральному закону "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" от 12.04.99 N 71-ФЗ и вызывает неопределенность в вопросах финансирования, изменения статуса, ликвидации и реорганизации образовательного учреждения.

В уставах муниципальных образовательных учреждений учредителями указываются не органы местного самоуправления, а структурные подразделения органов местного самоуправления, компетенция и функции которых как учредителей не определены ни уставом муниципального образования, ни положением об органах исполнительной власти и его структурных подразделениях.

В уставах образовательных учреждений в нарушение пунктов 1 и 3 статьи 13 Закона Российской Федерации "Об образовании" не указывается порядок регламентации отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и их родителей (законных представителей).

В большинстве уставов образовательных учреждений не указываются виды реализуемых образовательных программ, без обозначения которых выбор образовательного учреждения лишается смысла, а установленное законом право на него становится формальностью.

В уставах общеобразовательных учреждений отсутствуют сведения о форме и о порядке проведения промежуточной аттестации обучающихся, текущего контроля знаний обучающихся.

Неэффективность решения вопросов соучредительства муниципальных образовательных учреждений свидетельствует о слабом информационно - нормативном обеспечении вопросов соучредительства и управления общеобразовательными учреждениями, имеющих несколько учредителей, разные источники финансирования, разные виды собственности.

При проверках соответствия организационно - правовой основы деятельности образовательных учреждений законодательству Российской Федерации отмечены случаи, когда при нескольких соучредителях, в число которых наряду с государственными органами входят муниципальные органы самоуправления, физические или юридические лица, образовательное учреждение является государственным, что противоречит Гражданскому кодексу Российской Федерации.

В образовательных учреждениях повсеместно отмечается крайне низкая культура договорных отношений при оформлении договоров о совместной деятельности, целью которой является обеспечение внеконкурсного приема в учреждения высшего профессионального образования. Заключение общеобразовательными учреждениями подобных договоров нередко приводит к грубым нарушениям законодательства об образовании - взиманию денег с родителей обучающихся при проведении совместной итоговой аттестации и приемных экзаменов в вузы, нарушениям принципов конкурсной основы приема в вузы, противоправно гарантируется при поступлении в вуз обучение по сокращенным образовательным программам.

Недостаточно органами управления образованием прогнозируется и учитывается спрос населения на образовательные услуги. В результате практически повсеместно лицеями и гимназиями нарушаются принципы общедоступности и бесплатности среднего (полного) общего образования, определенные статьей 5 Закона Российской Федерации "Об образовании".

Прием в эти образовательные учреждения часто осуществляется на конкурсной основе. Более того, отдельные органы управления образованием, не решая вопроса оптимизации сети образовательных учреждений в соответствии с потребностями населения, легализуют конкурсный прием обучающихся в лицеи и гимназии. Все это провоцирует появление взяточничества и коррупции в общеобразовательных учреждениях.

В то же время далеко не всегда в общеобразовательных учреждениях создаются классы компенсирующего обучения для детей, нуждающихся в адаптивном к их особенностям развитии обучении. Зачастую такие дети направляются в специальные (коррекционные) образовательные учреждения или классы без согласия родителей (законных представителей).

Особую тревогу вызывают выявленные факты взимания денежных средств с родителей обучающихся, воспитанников за оказание образовательных услуг в рамках основных образовательных программ, коммерциализации основной образовательной деятельности общеобразовательных учреждений.

Системой стало переложение на родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников обязанностей по финансированию содержания учебных зданий, сооружений, оборудования и иного имущества, а также материально - техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса.

Часто руководители образовательных учреждений либо органы самоуправления образовательного учреждения, пользуясь правовой неосведомленностью родителей, принимают противоправные решения об обязательном оказании так называемой спонсорской помощи. О нарушении принципа добровольности при оказании финансовой помощи свидетельствуют фиксирование для всех обучающихся суммы так называемых добровольных пожертвований, определенная периодичность их внесения, а иногда и штрафные санкции за несвоевременные платежи.

Решения о принудительном сборе денег, спонсорской помощи, "добровольных" пожертвованиях принимаются по инициативе руководства образовательного учреждения, несмотря на то, что они в большинстве случаев оформлены протоколом или решением родительской конференции, родительского собрания, совета образовательного учреждения. Родители не обязаны финансировать деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений, а лишь вправе оказывать посильную материальную помощь исключительно на добровольной основе. Однако руководство общеобразовательных учреждений часто оказывает грубое давление на обучающихся, воспитанников и их родителей, вынуждая последних осуществлять не предусмотренные законом денежные платежи.

Часто руководители образовательных учреждений заключают с родителями (законными представителями) договор об оказании "добровольной" помощи, придавая данным нарушениям псевдолегальную форму.

Допускается сбор денежных средств с родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников образовательных учреждений на обеспечение хозяйственных нужд, проведение ремонтных работ, доплату обслуживающему персоналу и педагогическим работникам за осуществление педагогической деятельности в рамках обеспечения основных образовательных программ.

В крупных городах принудительно взимается родительская плата за охрану школ, при этом договоры на охрану часто заключаются с фирмами, не имеющими лицензий на осуществление охранной деятельности.

Отдельные руководители образовательных учреждений допускают незаконное, самостоятельное взимание штрафов с родителей за малейшие проступки детей, включение в обязанности обучающихся возмещения причиненного ими материального ущерба.

При оказании родителями финансовой помощи образовательным учреждениям часто не соблюдается требование о порядке их оприходования. Деньги собираются "по списку". О расчетном счете учреждения, на который родители могут вносить спонсорскую помощь общедоступным способом, не сообщается.

Образовательные учреждения при оказании платных дополнительных образовательных услуг практически не используют возможности законодательства по формированию внебюджетных фондов, которые допускают использование финансовых средств родителей (законных представителей) обучающихся, средств, полученных в результате предпринимательской деятельности, осуществляемой образовательным учреждением в рамках его уставной деятельности, средств, полученных в результате экономии по смете расходов бюджета и других источников.

При оказании платных дополнительных образовательных услуг не составляется смета затрат на их осуществление.

Уставы, локальные акты образовательных учреждений, как правило, не регламентируют порядок осуществления дополнительных платных образовательных услуг, порядок расходования внебюджетных средств, в том числе на оплату труда и на материальное стимулирование работников образовательного учреждения.

Руководители многих образовательных учреждений слабо прорабатывают вопросы организации разносторонней образовательной деятельности, предусмотренной законодательством Российской Федерации об образовании.

Не проводится изучение социологического спроса на платные дополнительные образовательные услуги и возможностей ресурсного их обеспечения.

Несмотря на то, что вопросам оказания платных дополнительных образовательных услуг уделяется со стороны органов управления образованием постоянное внимание, нарушения законодательных норм, неправомерные сборы денежных средств с обучающихся и их родителей свидетельствуют о недостаточных мерах по обеспечению законности осуществления образовательной деятельности, в том числе платных дополнительных образовательных услуг.

В деятельности государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений все еще допускаются случаи, когда к платным дополнительным образовательным услугам относятся:

углубленное изучение отдельных предметов в профильных классах школ, лицеях и гимназиях, которые в соответствии со своим статусом и уставом должны реализовывать их в рамках основных образовательных программ;

проведение учебных занятий за счет часов, отведенных в основных образовательных программах на факультативные, индивидуальные и групповые занятия, для организации курсов по выбору обучающихся;

снижение установленной наполняемости классов (групп), деление на подгруппы при реализации основных образовательных программ;

применение коррекционных методик при освоении обучающимися общеобразовательных программ.

В то же время большинством общеобразовательных учреждений редко реализуется возможность в соответствии с пунктом 8 статьи 19 Закона Российской Федерации "Об образовании" в качестве дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг при наличии соответствующей лицензии проводить по договорам совместно с предприятиями, учреждениями, организациями начальную профессиональную подготовку обучающихся.

Органами управления образованием и учредителями недостаточно контролируются вопросы оказания платных дополнительных образовательных услуг.

Слабо используются возможности средств массовой информации по информированию населения о практике осуществления образовательной деятельности, обсуждению прав и обязанностей участников образовательного процесса, возможностях ресурсного обеспечения тех или иных образовательных услуг в конкретном регионе. Зачастую эта инициатива исходит от самих средств массовой информации, и при этом часто используется недостоверная, необъективная информация.

Тревожная ситуация в последние годы складывается во многих регионах Российской Федерации с таким явлением, как безнадзорные дети и дети вне образования. Должным образом не решаются проблемы детей беженцев и вынужденных переселенцев, детской

безнадзорности, преступности и наркомании, беспризорности, детей с трудностями в развитии.

Дети из неблагополучных семей часто несвоевременно зачисляются в школу. Отсутствие необходимых программ, помощи семье в вопросах воспитания и обучения таких детей и подростков ведет к тому, что в дальнейшем необходимо затрачивать огромные усилия и финансовые средства на их реабилитацию и образование.

Сохраняют свою актуальность проблемы, связанные с отчислением детей из образовательных учреждений до достижения ими 15 лет. С одной стороны, этот процесс формально находится под контролем органов управления образованием, а с другой - имеет место так называемый скрытый отсев, который не учитывает количество обучающихся, формально числящихся за общеобразовательным учреждением, но длительно не посещающих учебные занятия. Незанятость детей учебной работой - одна из основных причин, способствующих их противоправному поведению.

За последнее десятилетие в три раза выросло число детей, ушедших от родителей, из учебно - воспитательных учреждений, пропавших без вести, многие из них стали жертвами преступлений. Основной причиной усиления этой опасной тенденции является резкое снижение семейного и общественного воспитания.

В отдельных образовательных учреждениях допускаются моральное и физическое насилие над личностью обучающегося, унижение его человеческого достоинства. Должностные лица, ответственные за обучение, воспитание и содержание детей, недобросовестно относятся к выполнению своих обязанностей. Иногда на работу в образовательные учреждения принимаются не только малоквалифицированные работники, но и те, кто по своим моральным качествам не может и не должен работать в образовательных учреждениях. К педагогической деятельности в общеобразовательном учреждении порой допускаются лица, которым она запрещена приговором суда или по медицинским показаниям. Все это свидетельствует о недостаточной работе органов управления образованием по осуществлению инспекционных проверок государственных и муниципальных образовательных учреждений по исполнению норм законодательства Российской Федерации, предусматривающих недопущение применения методов физического и психического насилия по отношению к обучающимся.

Неудовлетворительно выполняется установленный статьей 2 Закона Российской Федерации "Об образовании" принцип обеспечения приоритета охраны жизни и здоровья обучающихся.

В образовательных учреждениях не соблюдаются физиологические и медицинские нормы питания обучающихся, воспитанников. Далеко не все образовательные учреждения укомплектованы медицинским персоналом, не проводятся оздоровительные мероприятия, профилактический осмотр обучающихся осуществляется нерегулярно и не в полном объеме, что ведет к многочисленным нарушениям санитарно - гигиенического и противоэпидемического режима, к развитию хронических заболеваний.

Наблюдается повышение количества несчастных случаев с детьми и подростками в образовательных учреждениях. Травмы происходят на переменах и уроках физической культуры из-за ненадлежащего исполнения функциональных обязанностей учителями и воспитателями. Должным образом не ведется учет несчастных случаев, травматизма. Сообщения о несчастных случаях редко отправляются в органы управления образованием.

Выявлены сотни неучтенных несчастных случаев, происшедших с обучающимися во время образовательного процесса, расследования и оформления которых не производились.

В некоторых образовательных учреждениях отсутствует необходимая материальная база для оказания первичной медицинской помощи.

В результате халатности педагогического персонала и неисполнения техники безопасности имеют место загрязнения учебных помещений парами ртути и другими вредными химическими веществами. В кабинетах химии еще хранятся ртутные термометры. Нарушаются условия охраны труда и техники безопасности во время проведения экзаменов в кабинетах химии, физики, информатики, биологии, на уроках труда, физкультуры, в мастерских и на спортплощадках.

Приведенные нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов не являются исчерпывающими и во многом обусловлены:

- недостаточной правовой грамотностью руководителей образовательных учреждений, преподавателей, потребителей образовательных услуг;

- отсутствием должного контроля органов управления образованием за соблюдением законодательства в области образования, норм и правил организации образовательного процесса;

- отсутствием в полном объеме финансирования образовательных учреждений со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, что в итоге приводит к нарушению Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации об образовании. Планируемые в бюджетах расходы не учитывают, как того требует закон, нормативы, рассчитанные с учетом потребностей для покрытия средних текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией основных зданий, сооружений и оборудования образовательных учреждений, а обеспечивают только зарплату работников образовательных учреждений.

На основании изложенного с учетом важности укрепления законности в сфере образования, обеспечения конституционного права граждан на образование Министерство образования Российской Федерации предлагает федеральным ведомственным органам управления образованием, органам управления образованием субъектов Российской Федерации:

1. Постоянно осуществлять контроль соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования.

2. Организовать помощь органам местного самоуправления в вопросах соблюдения законодательства Российской Федерации общеобразовательными учреждениями.

3. Принять меры по обеспечению организационно - правового механизма контроля за соблюдением норм законодательства Российской Федерации в области образования и защиты прав потребителей, предусмотрев меры ответственности за их нарушения, в том числе применения строгих мер дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения. По фактам грубых правонарушений, вымогательства денег взаимодействовать с правоохранительными органами.

4. Все случаи нарушения законодательства рассматривать гласно с участием коллективов образовательных учреждений, профсоюзных организаций. Создавать атмосферу гласности и нетерпимости к проявлениям противоправных действий, приводящих к нарушению права граждан на образование.

5. Обеспечить работу с обучающимися, воспитанниками, с их родителями (законными представителями) в части гарантий их прав в области образования (при приеме в образовательные учреждения, переводе, отчислении, предоставлении платных дополнительных образовательных услуг и др.).

6. Разработать примерную форму договора образовательных учреждений на предоставление платных дополнительных образовательных услуг, предусмотрев в них

конкретные права и обязанности сторон, условия и объемы реализации образовательных программ, стоимость осуществляемых услуг с полным возмещением затрат, определение условий расторжения договора. Условия договора должны определяться в полном соответствии с законодательством Российской Федерации, с учредительными документами образовательного учреждения.

7. Не допускать взимания платы с родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников за прием их детей в государственные и муниципальные образовательные учреждения, сумм на содержание образовательных учреждений и организацию образовательного процесса.

8. Обязать руководителей образовательных учреждений доводить до педагогических работников, родителей и обучающихся нормативные правовые акты, затрагивающие их права и интересы.

9. Направлять информацию о результатах проверок образовательных учреждений, фактах нелегитимной деятельности образовательных учреждений или их филиалов органам местного самоуправления, правоохранительным органам, в органы государственного - общественного управления образованием.

10. Организовать публикации в средствах массовой информации о состоянии рынка платных дополнительных образовательных услуг и результатах проверок образовательных учреждений по соблюдению законодательства об образовании и защите прав потребителя.

Министерство образования Российской Федерации обращает внимание всех руководителей образовательных учреждений на необходимость строгого исполнения законодательства Российской Федерации об образовании.

Министр
В.М.ФИЛИППОВ
