

# **ПИСЬМО Минобразования РФ от 14.05.2001 n 22-06-648 ОБ УСИЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ**

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 развития 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.