

# ДЕПАРТАМЕНТ ОБРАЗОВАНИЯ, МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ И СПОРТА ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

пгт. Залегощь  
Залегощенского района  
Орловской области

22 февраля 2013 года  
14 час 00 мин

## АКТ № 29

по результатам плановой документарной и выездной проверки  
Отдела образования, молодёжной политики, физической культуры и спорта  
администрации Залегощенского района

В период с 18 по 22 февраля 2013 года по адресу: Орловская область, Залегощенский район, пгт. Залегощь, улица М. Горького, д. № 22 на основании приказа Департамента образования, молодёжной политики и спорта Орловской области от 16 января 2013 года № 35 проведена плановая документарная и выездная проверка в отношении Отдела образования, молодёжной политики, физической культуры и спорта администрации Залегощенского района по соблюдению законодательства Российской Федерации с целью выполнения Плана проверок на 2013 год, утвержденного приказом Департамента от 25 октября 2012 года № 1666.

Предметом настоящей проверки является деятельность Отдела образования, молодёжной политики, физической культуры и спорта администрации Залегощенского района по соблюдению законодательства Российской Федерации в области образования при реализации полномочий органа местного самоуправления в сфере образования.

Продолжительность проверки: 5 дней.

Акт составлен отделом контроля и надзора в сфере образования Департамента образования, молодёжной политики и спорта Орловской области.

С копией приказа о проведении плановой документарной и выездной проверки ознакомлен 22 января 2013 года: начальник Отдела образования, молодёжной политики, физической культуры и спорта администрации Залегощенского района

Зубова И. В. Зубова

### Лица, проводившие проверку:

Калинина Е. В., начальник отдела контроля и надзора в сфере образования Департамента образования, молодёжной политики и спорта Орловской области;

Галанина О. Г., главный специалист отдела контроля и надзора в сфере образования Департамента образования, молодёжной политики и спорта Орловской области.

### При проведении проверки присутствовали,

Зубова И. В., начальник Отдела образования, молодёжной политики, физической культуры и спорта администрации Залегощенского района.

В ходе проведения проверки установлено, в том числе выявлены нарушения обязательных требований:

1. Полное наименование: Отдел образования, молодежной политики, физической культуры и спорта администрации Залегощенского района (далее также – Отдел).

Сокращенное наименование: Отдел образования, молодежной политики, физической культуры и спорта.

ОГРН 1025701656518, ИНН 5709001451.

Юридический адрес Отдел: 303560, Орловская область, Залегощенский район, пгт. Залегощь, улица М. Горького, дом. № 22, электронная почта: zalegrono@yandex.ru, телефоны: 8 (486 48) 2-17-48, 2-18-36, 2-13-59, факс 2-17-48.

В сети Интернет на сайте администрации ([www.admzalegosh.ru](http://www.admzalegosh.ru)) Отдел имеет страницу, на которой размещены: Положение об Отделе, Публичный доклад о состоянии и развитии системы образования района, перечень подведомственных учреждений, Положения о стимулировании труда руководителей муниципальных образовательных учреждений; об оплате труда муниципальных дошкольных образовательных учреждений; Порядок установления базовых ставок педагогических работников.

В нарушение Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» Отделом как органом местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования, не размещена информация, перечень которой указан в части 1 статьи 13.

В нарушение части 7 статьи 14 указанного закона в администрации Залегощенского района не определен перечень информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет, не установлена периодичность ее размещения, сроки ее обновления.

2. В соответствии с подпунктом 11 пункта 1 статьи 4 Устава Залегощенского района (в редакции постановления Залегощенского районного совета народных депутатов от 28 мая 2010 года № 442) к вопросам местного значения отнесены организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 4 статьи 21 Устава Залегощенского района Глава района обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и от-

дельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Орловской области.

В нарушение пункта 1 статьи 31 Закона РФ «Об образовании» в Уставе Залегощенского района к вопросам местного значения не отнесены полномочия:

по финансовому обеспечению получения детьми дошкольного образования в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях в размере, необходимом для реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами, установленными для муниципальных образовательных учреждений;

по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений,

обеспечению содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий,

учету детей, подлежащих обучению в образовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы, закрепление определенной территории Залегощенского района за конкретным муниципальным образовательным учреждением.

3. В соответствии с Положением об Отделе, принятым 10 мая 2011 года № 13 Залегощенским районным Советом народных депутатов, зарегистрированным 26 мая 2011 года Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 5 по Орловской области за регистрационным № 2115745005154, Отдел является органом местного самоуправления специальной компетенции и подотчетен Главе администрации Залегощенского района, обладает правами юридического лица.

Структуру, предельную численность работников Отдела и штатное расписание утвердил Глава администрации района.

После создания администрацией Залегощенского района муниципальных образовательных учреждений Отделу делегированы полномочия учредителя в отношении муниципальных образовательных учреждений, перечень которых указан в пункте 1.10 Положения об Отделе.

Названный перечень содержит устаревшие наименования муниципальных образовательных учреждений, при этом в него не внесены изменения, произошедшие после реорганизаций Октябрьской и Нижне-Скворченской основных и Кочетовской начальной общеобразовательных школ, а также переименования Золотаревской средней школы.

На момент проверки в Залегощенском районе образовательную деятельность осуществляют 16 общеобразовательных учреждений, из них 7 средних и 9 основных школ, 7 детских садов, 2 учреждения дополнительного образования детей и 1 образовательное учреждение для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи.

Положением об Отделе при установлении задач (раздел 2), основных функций (раздел 3) и полномочий Отдела (раздел 4), не предусмотрено исполнение полномочий, определенных статьей 31 Закона РФ «Об образовании» и, прежде всего не предусмотрено полномочие по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также по организации предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования.

В нарушение пункта 1.1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» функцией Отдела определено установление порядка приема обучающихся в муниципальные общеобразовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования (подпункт 5 пункта 3.1 Положения об Отделе), в то время как с 1 января 2012 года правила приема должны определяться каждым образовательным учреждением самостоятельно в соответствии с федеральными законами, порядком приема в образовательные учреждения, установленным Министерством образования и науки Российской Федерации, типовыми положениями и уставом учреждения.

В Положении об Отделе не указано полномочие Отдела по закреплению за муниципальными образовательными учреждениями, реализующими основные общеобразовательные программы, определенной территории района. В соответствии с Порядком приема граждан в общеобразовательные учреждения, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 февраля 2012 года № 107 (вступил в силу с 14 августа 2012 года) правила приема граждан в общеобразовательные учреждения определяются учреждением самостоятельно и обеспечивают прием в муниципальные учреждения для обучения по основным общеобразовательным программам граждан, которые проживают на территории муниципального района, закрепленной соответствующим органом местного самоуправления за конкретным муниципальным учреждением (пункты 4 и 5 указанного Порядка приема).

Однако в подпункте 15 пункта 3.1 Положения наоборот за Отделом установлена функция по обеспечению граждан, проживающих на подведомственной территории, возможности выбора общеобразовательного учреждения.

В нарушение пункта 2 статьи 19 Закона РФ «Об образовании» Положением об Отделе не предусмотрено право Отдела как учредителя муниципальных общеобразовательных учреждений давать разрешение на прием детей в образовательные учреждения для обучения в более раннем возрасте, младше, чем 6 лет 6 месяцев.

Положением определены функции Отдела, исполнение которых на муниципальном уровне не предусматривает действующее законодательство в сфере образования.

Так, подпунктом 9 пункта 3.1 Положения на Отдел возложена функция «по обращению в соответствующую экспертную комиссию за дачей за-

ключения для получения лицензии на образовательную деятельность для муниципальных образовательных учреждений», что является прямым нарушением пункта 14 статьи 33.1 Закона РФ «Об образовании», устанавливающего непосредственное представление в лицензирующий орган заявления соискателя лицензии или лицензиата, но не его учредителя.

Федеральным законом от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внесены изменения в Закон РФ «Об образовании», в частности, исключен пункт 3 статьи 11, предусматривающий обязательность заключения договора между учредителем и образовательным учреждением.

Изменения вступили в силу с 1 января 2011 года, следовательно, со дня вступления указанного Закона в силу, заключение указанных договоров не обязательно.

На основании вышеизложенного функция Отдела по заключению договоров с муниципальными образовательными учреждениями, определяющими отношения между учредителем и этим учреждением (подпункт 10 пункта 3.1 Положения) утратила силу.

Положением об Отделе в нарушение пункта 2 статьи 13 Закона РФ «Об образовании» не предусмотрено право Отдела, как органа местного самоуправления в сфере образования, устанавливать Порядок утверждения уставов муниципальных образовательных учреждений.

Подпунктом 14 пункта 3.1. Положения об Отделе предусмотрена функция Отдела по планированию и организации деятельности муниципальных образовательных учреждений, что противоречит подпункту 15 пункта 2 статьи 32 Закона РФ «Об образовании», дающему право образовательному учреждению самостоятельно осуществлять образовательный процесс в соответствии с уставом, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации.

Также подпунктом 14 пункта 3.1 Положения об Отделе предусмотрен контроль Отделом за деятельностью муниципальных образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики и в области образования. Однако в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 28.1 Закона РФ «Об образовании» государственный контроль (надзор) в области образования в отношении образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, отнесен к полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора)» контроль со стороны Отдела может осуществляться за исполнением муниципальных правовых актов.

В соответствии с пунктом 6 статьи 19 Закона РФ «Об образовании» орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образо-

вания, дает согласие (или не дает согласие) на оставление обучающимся, достигшим возраста 15 лет, общеобразовательного учреждения до получения общего образования.

В Положении об Отделе подпунктом 22 пункта 3.1 за Отделом закреплена функция по предварительному согласию на оставление общеобразовательного учреждения обучающимся, достигшим возраста 15 лет, до получения им основного общего образования.

На Отдел возложена функция по организации снабжения муниципальных образовательных учреждений бланками строгой отчетности, в том числе бланками документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации (подпункт 31 пункта 3.1 Положения об Отделе). Однако подпунктом 2 пункта 7 статьи 27 Закона РФ «Об образовании» указанное полномочие закреплено за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В нарушение подпункта 16 пункта 1 статьи 29 Закона РФ «Об образовании» организация повышения квалификации педагогических и руководящих работников муниципальных образовательных учреждений отнесена к функциям Отдела (подпункт 34 пункта 3.1 Положения об Отделе), в то время как данное полномочие является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Функция Отдела по организации и координации методической, диагностической и консультативной помощи распространяется на семьи, воспитывающие детей школьного возраста на дому (подпункт 17 пункта 3.1 Положения об Отделе), однако согласно пункту 5 статьи 18 Закона РФ «Об образовании» данная помощь должна распространяться на семьи, воспитывающие детей дошкольного возраста.

Закрепляя за Отделом полномочия органов государственной власти указанные выше, Положение об Отделе в то же время пунктом 4.2 запрещает ему самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием.

Положением не предусмотрено определенное статьей 14 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», полномочие по созданию психолого-медико-педагогической комиссии для выявления несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении, проведения их комплексного обследования, подготовки рекомендаций по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и определению форм их дальнейшего обучения и воспитания, а также полномочие по ведению учета несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях.

В Положении об Отделе отсутствуют:

право создания специальных (коррекционных) образовательных учреждений, классов для детей с ограниченными возможностями здоровья (пункт 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании»);

право направления детей с ограниченными возможностями здоровья в специальные (коррекционные) образовательные учреждения, классы, группы (пункт 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании»);

обязанность по устройству на работу и (или) продолжению обучения в другом образовательном учреждении несовершеннолетнего, исключенного из образовательного учреждения (пункт 7 статьи 19 Закона РФ «Об образовании»);

обеспечение перевода обучающихся, воспитанников с согласия родителей (законных представителей) в другие образовательные учреждения в случае прекращения деятельности образовательного учреждения (пункт 17 статьи 50 Закона РФ «Об образовании»).

К компетенции Отдела не отнесено осуществление мер противодействия коррупции в пределах своих полномочий, в том числе организация антикоррупционного образования в муниципальных образовательных учреждениях, что является нарушением Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

4. В соответствии с постановлением Администрации Залегощенского района от 7 декабря 2011 года № 610 Отделу согласовано предоставление на праве безвозмездного пользования сроком до 9 декабря 2016 года помещений общей площадью 133,05 кв. метров, расположенных по адресу: Орловская область, Залегощенский район, пгт. Залегощь, ул. М. Горького, д. 22.

С муниципальным бюджетным учреждением здравоохранения «Залегощенская центральная районная больница» заключен Договор безвозмездного срочного пользования от 9 декабря 2011 года. В тексте Договора отсутствует информация о документах, подтверждающих право собственности (п.1.2 Договора) МБУЗ «Залегощенская ЦРБ» на передаваемые помещения.

В ходе проверки установлено право ЦРБ на оперативное управление помещениями в соответствии со свидетельством о государственной регистрации права от 16 октября 2012 года №57-АБ 346715.

К Договору составлен также акт приема-передачи, имеется копия технического паспорта на передаваемые помещения.

5. Распоряжением Главы Залегощенского района от 28 декабря 2011 года № 289 утверждено штатное расписание Отдела, вступившее в силу с 1 января 2012 года, предусматривающее 7 должностей муниципальных служащих: начальник отдела, заместитель начальника отдела, 5 главных специалистов.

Структурными подразделениями Отдела являются централизованная бухгалтерия в количестве 3 человек: главный бухгалтер, главный экономист, программист и хозяйственно-эксплуатационная группа в количестве 3 человек: начальник хозгруппы, инженер, водитель.

Начальником Отдела является И. В. Зубова, назначенная на должность с 1 июня 2010 года распоряжением Главы Залегощенского района от 1 июня 2010 года № 31-к

Должностная инструкция начальника Отдела (далее также – должностная инструкция) утверждена Главой Залегощенского района 25 мая 2011 года без указания реквизитов распорядительного документа.

И. В. Зубова с должностной инструкцией, определяющей должностные обязанности и функции, ознакомлена 25 мая 2011 года.

В должностной инструкции начальнику Отдела определены такие обязанности, исполнение которых на муниципальном уровне не предусматривает действующее законодательство Российской Федерации в области образования.

Например, в пункте 3.4 обязанностью начальника Отдела является обеспечение организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров системы образования, которое подпунктом 16 пункта 1 статьи 29 Закона РФ «Об образовании» отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3.7 должностной инструкции начальник Отдела должен осуществлять контроль за соблюдением образовательными учреждениями независимо от их организационно-правовой формы условий, предусмотренных лицензией на ведение ими образовательной деятельности. Указанное полномочие в соответствии с пунктом 1 статьи 28.1 Закона РФ «Об образовании» является полномочием Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензионный контроль закреплен за лицензирующим органом.

Должностной обязанностью начальника Отдела определено установление порядка приема в учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, обеспечивающего прием всех граждан, проживающих на территории района и имеющих право на получение образования соответствующего уровня.

Однако Федеральным законом от 8 ноября 2011 года № 310-ФЗ с 1 января 2012 года вступил в силу пункт 1.1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» в новой редакции, в соответствии с которой правила приема граждан в образовательные учреждения (...) определяются каждым образовательным учреждением самостоятельно и обеспечивают прием граждан, проживающих на территории муниципального района, закрепленной соответствующим органом местного самоуправления за конкретным муниципальным образовательным учреждением.

Организация аккредитации учреждений, возложенная пунктом 3.18 должностной инструкции на начальника Отдела, осуществление контроля за образовательной деятельностью образовательных учреждений в части выполнения требований государственного образовательного стандарта (пункт 3.40 должностной инструкции), также является полномочием Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 28.1, пункт 2 статьи 38 Закона РФ «Об образовании»).



Представленные должностные инструкции заместителя начальника Отдела и 5 главных специалистов утверждены начальником Отдела.

Отдельные должностные обязанности специалистов не соответствуют действующему законодательству Российской Федерации в области образования. Так, обязанностями почти всех специалистов Отдела являются, в том числе, аттестация образовательной деятельности учреждений (процедура не предусмотрена законодательством); контроль за содержанием образовательной деятельности и соответствия требованиям Закона РФ «Об образовании» (надзор за соблюдением законодательства отнесен к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Одной из обязанностей главного специалиста Брылева Е. Н. является контроль над уровнем преподавания и качеством знаний, умений и навыков учащихся по информатики, истории, обществознанию и ОБЖ, и соответствие их требованиям государственных образовательных стандартов. Данное полномочие является полномочием Российской Федерации в области образования и пунктом 1 статьи 28.1 Закона РФ «Об образовании» закреплено за органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Обязанности главного специалиста Безбородовой Е. Г. по организации работы по аккредитации образовательных учреждений и их лицензированию, по организации подготовки и переподготовки педагогов и руководителей учреждений образования, контроль за составлением учебных планов образовательными учреждениями района, контроль за качеством знаний, умений и навыков обучающихся по отдельным предметам, соответствие их требованиям государственных образовательных стандартов и др. также не предусмотрены действующим законодательством в области образования на муниципальном уровне.

Другие должностные инструкции содержат аналогичные нарушения действующего законодательства Российской Федерации в области образования.

6. Подпунктом 6 пункта 4 статьи 18 Устава Залегощенского района установлена компетенция районного Совета народных депутатов в части определения порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений района, что является прямым нарушением пунктов 1 и 4 статьи 34 Закона РФ «Об образовании».

Во исполнение указанной нормы Закона постановлением администрации Залегощенского района Орловской области (далее также – Администрация) от 05 сентября 2011 года № 408 утверждены Порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации бюджетного, казенного учреждения муниципального образования Залегощенский район Орловской области (далее также - Порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждения) и Порядок утверждения устава бюджетного, казенного учреждения муниципального образования Залегощенский район Орловской области и внесения в него изменений (далее также - Порядок утверждения и изменения устава).

Согласно данным документам решение о создании, реорганизации, изменения типа и ликвидации, а также утверждения уставов муниципальных бюджетных и казенных учреждений и внесения в них изменений принимаются Администрацией в форме постановления. Решение о реорганизации муниципальных бюджетных и казенных учреждений принимается на основании письменного предложения структурного подразделения администрации, координирующего деятельность в соответствующей сфере с обоснованием целесообразности принятия такого решения.

В разделе III «Реорганизация муниципального бюджетного, казенного учреждения» Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждения не отражена норма Закона РФ «Об образовании» (пункт 1 статьи 34), согласно которой образовательное учреждение может быть реорганизовано в иную некоммерческую образовательную организацию.

В разделе V «Ликвидация муниципального бюджетного, казенного учреждения» Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждения не отражена норма Закона РФ «Об образовании» (пункт 5 статьи 34), согласно которой ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.

Кроме того, в разделах III и V Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждения не отражена норма Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее также - ФЗ «О гарантиях прав ребенка») (пункт 2 статьи 13), согласно которой принятие органом местного самоуправления решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося муниципальной собственностью, не допускается без предварительной экспертной оценки органом местного самоуправления последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей, для оказания им медицинской, лечебно-профилактической помощи, для социального обслуживания.

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 ФЗ «О гарантиях прав ребенка» постановлением Администрации от 03 июня 2011 года № 235 утверждены:

- Положение об экспертной комиссии по проведению экспертной оценки последствий реорганизации муниципальных общеобразовательных учреждений;
- форма экспертного заключения оценки последствий реорганизации муниципальных общеобразовательных учреждений.

В ходе проверки установлено, что при осуществлении процедур реорганизации муниципальных образовательных учреждений, расположенных на территории Залегощенского района, постановлением Администрации от 03 июня 2011 года № 235 были созданы экспертные комиссии по проведению экспертной оценки последствий реорганизации МОУ «Нижне-Скворченская основная общеобразовательная школа», МОУ «Кочетовская начальная обще-