

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам горячей линии «Школьные сборы: незаконные требования
или вынужденная мера»**

25 декабря 2017 года

город Москва

В ноябре 2017 года Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) была завершена работа «горячей линии» на тему: «Школьные сборы: незаконные сборы или вынужденная мера» (далее – горячая линия), организованная Комиссией Общественной палаты по развитию образования и науке. С августа по ноябрь 2017 года на горячую линию Общественной палаты поступило свыше тысячи обращений от родителей (законных представителей) обучающихся из 76 субъектов Российской Федерации с жалобами на так называемые «поборы» со стороны администраций образовательных организаций и родительских комитетов (советов).

Как показали результаты горячей линии, чаще всего денежные средства собирались на различные нужды класса/школы или в фонд класса/школы (47% обращений), на охрану школы (26% обращений) и ее ремонт (22% обращений), на покупку учебников (22%) и рабочих тетрадей (18%), а также на питание детей (5%).

Больше всего обращений поступило из Краснодарского края (12%), Челябинской области (7%), Республики Башкортостан (6%), Республики Крым (5%), Московской (4%), Воронежской (4%) и Тульской областей (3%), а также из Омской области (3%).

Граждане жаловались на проявление нетерпимости, преследования и угрозы, моральное давление со стороны дирекции школ, представителей родительского комитета и учителей на детей и родителей, которые не участвовали в добровольном финансировании школьных нужд. Родители

(законные представители детей) также выражали недовольство неофициальным характером оформления таких сборов.

По результатам горячей линии, граждане ежегодно тратили на различные школьные сборы от 1200 до 6500 рублей. Размер единовременных выплат на эти цели варьировался от 1 000 до 15 000 рублей.

Рекомендации руководителям образовательных организаций более активно использовать имеющиеся возможности привлечения внебюджетных средств от предоставления дополнительных образовательных услуг, спонсорских взносов физических и юридических лиц были озвучены в инструктивном письме Минобрнауки России от 15 декабря 1998 года № 57 «О внебюджетных средствах образовательных учреждений». Однако такие пожертвования, как было отмечено в письме, могут быть только добровольными.

Оценивая объем и структуру школьных сборов, следует учитывать в целом не вполне благополучное финансовое положение большого количества российских семей. По словам Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Ольги Юрьевны Голодец, в Российской Федерации наблюдается «уникальное явление в социальной сфере — работающие бедные», это люди, которые получают «настолько маленькую зарплату, что остаются за чертой бедности»¹. По данным Росстата, в 2016 году численность населения России с величиной дохода ниже прожиточного минимума составила 19,8 млн. человек, или 13,5% населения страны.

1. По итогам горячей линии больше всего жалоб на незаконные поборы в школе были связаны с вынужденной оплатой гражданами различных нужд школы/класса или отчислениями в фонд школы/класса (47% от всех поступивших обращений).

К вышеуказанным сборам родители относили в том числе сборы на уборку класса (5% всех обращений), на покупку воды для кулера (5%), мебели для класса/школы (4% обращений), канцелярских товаров (4%), на

¹ <https://www.rbc.ru/society/14/03/2017/58c7cf0c9a79470c568fb0f3>

подарки учителям/школе (4%), покупку различной техники для школы (2%), в т.ч. проекторов, принтеров и компьютеров, и другие подобные сборы.

Как правило, сборы на покупку картриджей, бумаги, канцелярских товаров, озеленение класса/школы, уборку помещений, подарки учителям/школе/детям носили фиксированный характер и оплачивались родителями раз в год в сумме от 1 до 4 тысяч рублей с ученика.

Сборы на остальные нужды осуществлялись по мере необходимости (на покупку мебели, техники, и др.) и зачастую их размеры были достаточно внушительными.

В соответствии с положениями статьи 35 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований в пределах федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС), бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания. К средствам обучения и воспитания в соответствии с нормами статьи 2 Закона об образовании относятся приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в т.ч. музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности. В соответствии с ФГОС общего образования материально-технические условия реализации основных образовательных программ общего образования предусматривают обязательное соблюдение образовательными организациями санитарно-эпидемиологических требований, требований к санитарно-бытовым и социально-бытовым условиям осуществления образовательной деятельности.

Принуждение родителей учеников к финансированию расходов на покупку мебели, техники, на уборку школьных помещений и других подобных расходов является незаконным. Вышеуказанные расходы могут быть понесены родителями (законными представителями) учащихся только на добровольных началах. Согласно положениям статей 1, 2, 4 Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей, в том числе в целях содействия деятельности в сфере образования.

В соответствии с нормами статьи 35 Закона об образовании из бюджета оплачиваются средства обучения (а также учебные пособия и учебно-методические материалы), предоставляемые обучающимся на время получения образования. Канцелярские товары (а также рабочие тетради) как расходные материалы учебного процесса не могут быть возвращены по окончании процесса обучения, и, соответственно, оплачены в обязательном порядке из бюджетных средств. Однако органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по своему усмотрению могут принять решение о выделении средств на финансирование вышеуказанных расходов.

По итогам горячей линии 4% обращений граждан связаны со школьными поборам на подарки учителям/руководству школы.

Согласно положениям статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей:

- 1) от имени малолетних и граждан, признанных недееспособными, их законными представителями;
- 2) работникам образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и аналогичных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан.

Таким образом, подарки учителю/директору школы со стороны родителей обучающихся вполне законны, если их стоимость не превышает 3 тысяч рублей

2. Результаты проведенной горячей линии показали, что родители довольно часто вынуждены оплачивать охрану школ (26% всех обращений), а также их ремонт (22% обращений).

В соответствии с пунктом 7.1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расходы на школьную охрану должны финансироваться органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования, которые принимают участие в профилактике терроризма и экстремизма, и минимизации (ликвидации) последствий их проявлений в границах поселения. Однако в Законе об образовании обеспечение антитеррористической защиты образовательных организаций не отнесено к полномочиям органов местного самоуправления. Согласно положениям пункта 8 части 1 статьи 41 Закона об образовании обеспечение безопасности обучающихся во время их пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность, возложены только на образовательные организации. Содержание зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий относится в соответствии с положениями статьи 9 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Очевидно, что принудительный сбор средств школьной администрацией/родительскими советами на охрану школ, содержание имущества школ и обустройство прилегающих к ним территорий является незаконным.

3. Как показали результаты горячей линии, 22% жалоб граждан было связано с вынужденными тратами на школьные учебники и 18% жалоб – на рабочие тетради, которые, по мнению родителей, должны по закону оплачиваться государством.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Закона об образовании обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных средств в пределах ФГОС, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы. Письмом Минобрнауки России от 25 сентября 2014 года № 08-ПГ-МОН-30770 рабочие тетради отнесены к учебным пособиям, которые школьники вправе получить в пользование бесплатно на время получения образования.

Родители чаще всего оплачивают рабочие тетради самостоятельно. Суды в этом вопросе выступают не на стороне родителей, ссылаясь на нормы СанПиН 2.4.7.1166-02, а также нормы ГОСТ 7.60-2003, в соответствии с которыми рабочие тетради отнесены к практикумам или выделены в самостоятельный раздел. На основании этого судебные коллегии делают вывод о том, что рабочие тетради не являются составной частью учебников, не дополняют и не заменяют их, используются только для индивидуальной самостоятельной работы и не могут быть возвращены в школьную библиотеку по окончании обучения, а, значит, оплачиваются родителями школьников.

Представляется целесообразным утвердить федеральный перечень учебных пособий и учебно-методических материалов, предоставляемых учащимся общеобразовательных организаций бесплатно.

Расходы на приобретение школьных учебников, входящих в утвержденный федеральный перечень учебников, финансируются государством. Образовательные организации в соответствии с пунктом 2,9 части 3 статьи 28 Закона об образовании самостоятельно определяют список учебников (согласно федеральному перечню учебников, рекомендованных к

использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ общего образования), а также учебных пособий, допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ.

4. Жалобы на поборы, связанные с оплатой школьного питания (в денежной или натуральной формах), содержались в 5% обращений на горячую линию Общественной палаты. Родителями поднимался вопрос о качестве школьного питания и отсутствии выбора ассортимента блюд для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Согласно части 4 статьи 37 Закона об образовании обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации (обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов – органами местного самоуправления).

Назрела необходимость демонополизации рынка школьного питания, предоставления широких возможностей работы в этой области для малого и среднего бизнеса, а также индивидуальных предпринимателей, при условии обеспечения жесткого контроля качества поставляемой продукции со стороны государства. Целесообразно законодательно регламентировать деятельность организаций, предоставляющих услуги школьного питания, и обеспечить максимальное разнообразие рациона школьников с учетом индивидуальных предпочтений обучающихся и норм рационального и сбалансированного питания детей.

По итогам горячей линии, а также на основании ответов, поступивших от уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, считаем возможным рекомендовать

Министерству образования и науки Российской Федерации

Рассмотреть возможность:

1. Урегулирования статуса родительских советов (родительских комитетов), а также подробной регламентации их прав и обязанностей, с детальным указанием перечня нужд, на которые данные общественные организации вправе взимать с родителей (законных представителей) обучающихся материальные/финансовые и иные средства, а также с указанием условий взимания вышеуказанных средств родителей.

2. Разработки изменений действующего законодательства, направленных на совершенствование правоприменительной практики с целью пресечения противоправной деятельности администраций общеобразовательных организаций, связанных с разного рода незаконными поборами.

3. Введения требований в отношении образовательных организаций по предоставлению сведений о добровольных пожертвованиях в Планах финансово-хозяйственной деятельности и размещения данной информации на сайтах образовательных организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

4. Проведения анализа социально-экономических, финансовых, организационных, методических и иных причин противоправных действий по осуществлению незаконных поборов в общеобразовательных организациях, а также разработки рекомендаций по их искоренению.

5. Разработки изменений действующих нормативно-правовых актов в сфере образования с целью детального разграничения полномочий и обязанностей муниципальных властей и общеобразовательных организаций.

6. Проведения исследований и разработки комплекса мер, направленных на наиболее полное обеспечение образовательных организаций всеми необходимыми материалами для организации образовательного процесса.

7. Утверждения федерального перечня учебных пособий и учебно-методических материалов, предоставляемых обучающимся общеобразовательных организаций бесплатно.

8. Внесения изменений в статью 9 Закона об образовании в целях возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования функций по обеспечению антитеррористической защиты муниципальных образовательных организаций.

Министерству образования и науки Российской Федерации совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации рассмотреть возможность разработки методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных организаций с целью обеспечения максимального разнообразия рациона их питания и с учетом особенностей здоровья обучающихся, а также норм рационального и сбалансированного питания.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Федеральной антимонопольной службой, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей рассмотреть возможность разработки комплекса мер по обеспечению демополизации рынка школьного питания и предоставлению возможностей полноценной работы в данной сфере предприятиям малого и среднего бизнеса, а также индивидуальным предпринимателям, при условии обеспечения жесткого контроля качества поставляемой продукции.

Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки

Рассмотреть возможность:

1. При осуществлении федерального государственного надзора в сфере образования включения в перечень вопросов, подлежащих проверке, вопросов о привлечении и расходовании добровольных пожертвований и целевых взносов физических лиц.

2. Обеспечения соответствия локальных актов образовательных организаций, а также содержания договоров о пожертвовании денежных средств и предоставлении платных услуг законодательству Российской Федерации.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) рассмотреть возможность организации взаимодействия с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования в целях вынесения рекомендаций подведомственным образовательным организациям о необходимости проведения разъяснительной работы с представителями родительской общественности (родительских комитетов) о нежелательности взимания материальных/денежных либо иных средств с родителей обучающихся на подарки учителям/дирекции образовательных организаций, а также о причинах нежелательности данного явления в общеобразовательных организациях.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере образования, рассмотреть возможность принятия мер, направленных на обеспечение соблюдения действующего законодательства при организации функционирования общеобразовательных организаций, обеспечении образовательного процесса и оказании образовательными организациями платных дополнительных образовательных услуг.