

Соучредительство разрешит противоречия в области образования

Владимир ЯКОВЛЕВ, председатель профсоюза работников народного образования и науки РФ

Уважаемые участники совещания!

Вашему вниманию представлен проект Закона “Об обеспечении государственных гарантий права граждан на общее образование”.

Эта проблема в последнее время достаточно широко обсуждалась на различных совещаниях, материалы публиковались в “УГ”.

Неудовлетворительное положение дел с финансированием общеобразовательных учреждений, практическая неспособность большинства муниципалитетов самостоятельно справляться с возложенными на них обязанностями по их финансированию побудило профсоюз работников народного образования и науки совместно с Министерством образования изучить причины сложившейся ситуации.

Анализ существующего законодательного поля, определяющего положение образования, показал, что нормативно-правовая база по данному вопросу изначально развивалась несогласованно, многие законодательные инициативы сопровождались **ослаблением ответственности** государства за состояние образования и механически перекладывались на органы местного самоуправления.

Верховный Совет Российской Федерации принял в 1991 году постановление о передаче объектов государственной собственности в муниципальную, и практически все учреждения народного образования стали муниципальными по признаку имущественной принадлежности как объекты собственности, но не как учреждения, созданные для реализации образовательных целей.

В то время органы местного самоуправления входили в систему органов государственной власти, и это решение ни у кого не вызвало беспокойства. Конституция России 1993 года отделила органы местного самоуправления от системы органов государственной власти, предоставила им право самостоятельно управлять муниципальной собственностью и решать все вопросы местного значения. О школах в этот момент забыли.

В 1995 году был принят Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления”, который отнёс вопросы образования к числу вопросов местного значения. Это было нарушением, поскольку согласно Конституции (статья 72) вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Органы местного самоуправления, как этого требует статья 132 Конституции, **могут быть** в законодательном порядке наделены государственными полномочиями, в том числе в области образования, но с передачей необходимых материальных и финансовых средств и под контролем государственной власти за реализацией права граждан на общее образование. Это не было выполнено.

В итоге — вопросы образования, вопреки основному закону государства, стали вопросами местного значения. Сегодня у нас **абсолютное большинство учреждений образования не являются государственными**, как мы по инерции продолжаем считать, а по своему правовому статусу они стали муниципальными. При этом органы государственной власти, в том числе и субъектов Федерации, ответственности за их финансирование не несут и не имеют правовых оснований вмешиваться в действия органов местного самоуправления.

Кроме того, в нарушение Закона “Об образовании” и Закона о местном самоуправлении фактически в ведении органов местного самоуправления оказались учреждения среднего (полного) общего образования — школы-одинадцатилетки.

Всё это резко ухудшило финансирование школ в последние годы, снизило уровень обеспечения государственных гарантий в сфере общего образования, активно способст-

вовало размыванию единого образовательного пространства.

По поручению В.В. Путина была создана рабочая группа, и в итоге был подготовлен проект закона. Разработчики проекта ставили перед собой три основные задачи:

1. Восстановить ответственность органов государственной власти за реализацию права граждан на получение общего образования.

2. Предоставить законные основания субъектам РФ оказывать финансовую поддержку общеобразовательным учреждениям, сделать более контролируемыми финансовые потоки, идущие на нужды образования из бюджетов регионов.

По оценке экспертов, в настоящее время при перечислении средств на оплату труда в финансовой цепочке: бюджет субъекта РФ — бюджет муниципального образования — до школы не доходит 20–30% выделенных средств.

3. Создать условия для выравнивания ситуации внутри регионов, учитывая слишком разные финансовые и экономические возможности городов и районов.

Сегодня в Российской Федерации — более 13,5 тысячи муниципальных образований. Абсолютное большинство из них не в состоянии в полном объеме финансировать расходы на образование как по объективным причинам — недостаток средств в собственных бюджетах, так и по субъективным — нецелевое расходование бюджетных средств, огромные затраты, и **всегда первоочередные** — на содержание собственных администраций. Так, прямые расходы на содержание одного муниципального служащего в отдельных регионах равны или даже превышают расходы на оплату труда 6–8 и более учителей.

Только сравнительно небольшое количество городов-доноров имеет финансовые возможности содержать учреждения образования на нормальном уровне. И нужно было найти подход, не мешающий этим городам-донорам и **далее финансировать школу в достаточном объеме.**

Основной целью проекта Закона является восстановление ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за обеспечение права граждан на получение начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в школах, ранее переданных органам местного самоуправления. И в этом законопроект полностью согласуется с Конституцией РФ.

Для осуществления этой цели мы предложили механизм соучредительства, поскольку Закон РФ “Об образовании” допускает совместное учредительство образовательных учреждений. Кроме того, механизм соучредительства позволяет ввести сложившееся положение в рамки закона и устранить имеющиеся противоречия без значительной ломки в системе образования, **не затрагивая проблем передачи собственности.** Законопроект также не противоречит и действующим законодательным актам в области образования, так как дополняет и раскрывает те положения, которые в настоящее время не имеют пока законодательного регулирования.

В проекте предлагается установить, что учредителями учреждений среднего (полного) общего образования являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые могут наделить этим правом органы местного самоуправления **либо заключить с ними договор о соучредительстве.** Проект закона предусматривает, что учреждения начального, основного и среднего (полного) общего образования, создаваемые на условиях соучредительства, по своей организационно-правовой форме **будут государственными.**

Предусматривается схема двухуровневого бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений. Обязанность по финансированию расходов на реализацию государственных образовательных стандартов, в том числе на заработную плату работников, компенсационные выплаты, связанные с педагогической деятельностью, на учебные расходы предлагается возложить на органы государственной власти субъектов Федерации, а расходы по содержанию, эксплуатации зданий и сооружений, на приобретение и обслуживание оборудования, организацию питания и медицинского обслуживания обучающихся — на органы местного самоуправления.

Предложенный проект Закона — наиболее короткий и реальный путь устранения сложившихся противоречий в рамках действующего законодательства. Закон позволит решить наиболее злободневные проблемы образования на период, пока не будут разработаны и приняты нормы, определяющие порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, внесены изменения в межбюджетные отношения. Если ждать, когда всё это произойдёт, то потребуется как минимум два-три года, а школа должна жить сегодня.

Предложенный на общероссийское обсуждение законопроект вызвал в целом положительную реакцию. Подтверждением этому является подавляющее большинство конструктивных отзывов от администраций и органов управления образованием субъектов РФ. Только из 4 территорий мы получили возражения от органов управления образованием.

Оппоненты заявляют, что законопроект несёт угрозу местному самоуправлению и ограничивает его права, существенно затрагивая имущественные интересы и компетенцию органов местного самоуправления.

На это можно ответить — проект Закона не предусматривает пересмотра сложившихся отношений собственности в сфере общего образования. Разработчики стремились привести эти отношения в соответствие с Конституцией, и предложенная форма отношений — соучредительство — позволяет решать и имущественные проблемы.

Мы убеждены, что данный законопроект создаёт дополнительные условия для реализации муниципалитетами государственных полномочий в области образования, обеспечит ему в этом государственную поддержку и потому, **безусловно, будет способствовать становлению гражданского общества.**

В случае принятия Закон выведет из нецелевого использования значительные бюджетные средства, позволит упорядочить вопросы, связанные с финансированием общеобразовательной школы, и сделает очевидным вопрос: кто несёт ответственность за своевременную оплату труда учителей?

И в заключение я должен остановиться на вопросе, от решения которого сегодня во многом зависит, смогут ли школа, вуз реализовать те задачи, которые перед ними поставлены.

В последнее время замедлилось погашение долгов по заработной плате в регионах.

На протяжении последних шести лет нам постоянно обещают: с этим позорным явлением будет покончено раз и навсегда. Но долги остаются. И дело не только в том, что нет денег. Просто никто за эти годы глубоко не проанализировал причины и не внёс ни одного законодательного предложения, реально позволяющего ликвидировать это явление.

Руководители регионов всегда говорят: не хватает средств, нет трансфертов из центра, **нет и зарплаты.** В то же время все средства массовой информации наводнены примерами нецелевого использования, разбазаривания бюджетных средств, создания внебюджетных фондов с использованием средств бюджетов.

В этом году из федерального бюджета все трансферты в регионы отдали **полностью и вовремя**, дополнительно перечислили 11 млрд рублей, **предоставили бюджетные ссуды конкретно** на погашение долгов по зарплате в размере почти 7 млрд рублей, а долги бюджетникам сократились только на 7,5 млрд рублей.

Получается, что в среднем по России трансферты на погашение долгов по зарплате не использовались. **Вывод: губернаторам сегодня выгодно иметь долги по заработной плате. Это — хороший способ “выжимать” деньги из федерального бюджета.**

Предложение:

внести в Закон о федеральном бюджете поправки, позволяющие, в случае образования в субъектах Российской Федерации долгов по заработной плате бюджетникам, направлять средства из федерального фонда финансовой поддержки регионов только целевым назначением — в виде субвенций, а также бюджетных ссуд с указанием конкретной цели.

После 17 августа 1998 года произошло резкое ухудшение материального положения всех граждан России. Однако в течение 1999 года заметно возросла заработная плата в реальном секторе экономики. Значительно возросли заработная плата и связанные с ней дополнительные льготы государственных и муниципальных служащих. Растёт размер пенсий. И в то же время, несмотря на проведённую в апреле 1999 года индексацию ставок в 1,5 раза, впервые за период с 1992 года средняя заработная плата работников образования, здравоохранения, культуры и тарифные ставки всех 18 разрядов ЕТС остались ниже прожиточного минимума.

Остро негативную реакцию в коллективах учреждений вызвало изменение тарифных коэффициентов ЕТС.

Предусмотренное в 1-м полугодии 2000 года повышение ставок в 1,2 раза положения не меняет — уровень жизни работников бюджетной сферы будет и дальше снижаться. Оценки, сделанные на основании параметров прогноза социально-экономического развития страны, показывают, что в ближайшие два года **средняя зарплата работников бюджетной сферы по-прежнему будет ниже прожиточного уровня**. Это обстоятельство требует безотлагательного принятия мер по повышению заработной платы.

Если ставить изменение уровня оплаты труда в зависимость от погашения долгов по заработной плате, то, как показывает практика, регионы никогда не найдут достаточных средств, чтобы погасить долги.

Исправить бедственное положение работников могут только повышение их заработной платы как минимум в 1,5 раза и возврат к прежним тарифным коэффициентам Единой тарифной сетки работников бюджетной сферы.

Я обращаюсь к участникам совещания: вам предстоит принять Обращение к президенту России, правительству, Федеральному Собранию.

И нам кажется, необходимо значительно усилить эту часть Обращения, подчеркнув, что положение с оплатой труда работников образования нетерпимое и что никакие реформы, новации не будут восприняты в коллективах, пока не будет решена проблема стабилизации положения в образовании и, прежде всего, пока не будут погашены долги, обеспечены регулярная выплата зарплаты и достаточный жизненный уровень работников образования.