

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Владимир Боровик,
заместитель
начальника отдела
государственного
инспектирования
Рособрнадзора

В последнее десятилетие в субъектах Российской Федерации проведена значительная работа по созданию регионального законодательства в области образования. Оно включило в себя законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие функционирование региональной системы образования. Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие:

- общие вопросы образовательной деятельности (например, Закон Орловской области «Об образовании в Орловской области»);
- вопросы образовательной деятельности, урегулированность которых на федеральном уровне, по мнению региональных законодателей, недостаточна для её успешного осуществления (например, Закон Орловской области «О начальном профессиональном образовании и среднем профессиональном образовании в Орловской области»);
- экономические трудовые, социальные и иные отношения в сфере образовательной деятельности (Закон Кемеровской области «О социальных гарантиях педагогических работников народного образования»; Закон Республики Саха (Якутия) «О порядке предоставления жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей»; Закон Республики Коми «О защите прав ребёнка» и другие).

Органы управления образованием субъектов Российской Федерации создали базу ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации образовательного процесса, лицензирования, аттестации и аккредитации образовательной деятельности, итоговой аттестации выпускников и другие (например, приказ Министерства образования Ставропольского края от 10.10.2005 № 635-пр «Об утверждении критериев по аттестации общеобразовательных учреждений»; приказ Министерства общего и профессионального образования Свердловской области от 28.05.2003 № 528-И «Об утверждении Примерного учебного плана общего образования учащихся с нарушениями опорно-двигательного аппарата»; приказ Департамента образования Кемеровской области от 23.05.2002 № 317 «Об утверждении положений по проведению государственной (итоговой) аттестации выпускников IX и XI (XII) классов общеобразовательных учреждений Кемеровской области»).

Органы местного самоуправления, муниципальные органы управления образованием также провели значительную работу по принятию нормативных актов по вопросам, относящимся к их компетенции (например, постановление администрации г. Ижевска от 28.12.2002 № 28 «Об установлении платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях и муниципальных образовательных учреждениях для детей дошкольного и младшего школьного возраста на территории муниципального образования «город Ижевск»; постановление главы города Екатеринбурга «Об организации питания школьников в I–II четвертях 2005/06 учебного года»).

Образовательные учреждения в пределах своей компетенции создали систему локальных актов, фактически также являющихся подзаконными нормативными правовыми актами в области образования, регулирующими отношения в образовательных учреждениях (например, положение об экспертной группе муниципального образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 62 г. Брянска» от 01.09.2005; положение о конфликтной комиссии по вопросам разрешения споров между участниками образовательного процесса в экзаменационный период (школа № 42 города Владимира).



Нормотворческая и правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации актуализировалась в связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Изменения и дополнения, внесённые этим Законом в Закон РФ «Об образовании»², в Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»³, разграничили компетенцию в области образования и социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В соответствии с этими изменениями субъекты Российской Федерации должны разработать и принять такие нормативные правовые акты, которые:

- определяют категории граждан, нуждающиеся в социальной поддержке, порядок и размеры её предоставления для реализации их права на образование в образовательных учреждениях, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации;
- определяют порядок утверждения устава государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации и порядок их создания, реорганизации, ликвидации и финансирования;

- установят нормативы размера субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходы на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов);

- установят нормативы финансирования образования субъекта Российской Федерации;

- установят для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, дополнительные к федеральным требования к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарные нормы охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений;

- порядок определения объёма и структуру приёма обучающихся за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- установят размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением педагогическим работникам права на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади;

- установят размер денежной компенсации на приобретение книгоиздательской продукции для педагогических работников государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации;

- установят дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях);

- установят размер и порядок возмещения расходов на проведение курсов подготовки к поступлению в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- установят размер и порядок возмещения расходов образовательных учреждений начального профессионального образования на обучение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- установят размер и порядок увеличения стипендий, выплаты пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, а также заработной платы, начисленной в период производственного обучения и производственной практики, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся

¹ Информационно-поисковая система «Закон».

² Там же.

³ Там же.



без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и в муниципальных образовательных учреждениях;

- определяют порядок обеспечения выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, одеждой и обувью и размере единовременного денежного пособия;

- определяют порядок обеспечения выпускников из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных учреждений (кроме учреждений федерального подчинения) за исключением лиц, продолжающих обучение по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования, за счёт средств образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования одеждой, обувью, мягким инвентарём и оборудованием, а также единовременным денежным пособием;

- порядок проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учёбы.

В этом направлении значительная работа проведена в Курганской, Мурманской областях (постановление администрации (правительства) Курганской области от 24.11.2004 № 422 «О порядке проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении органов исполнительной власти Курганской области, а также муниципальных образовательных учреждениях, на городском, пригородном, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси)»; постановление администрации Мурманской области от 09.03.2005 № 74-ПП «О размере и порядке возмещения расходов учреждений начального профессионального образования на обучение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

Вместе с тем анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации показывает, что существующая региональная нормативная правовая база в области образования имеет ряд недостатков. Среди них важно отметить некоторые.

- **Неполное соответствие региональных законов федеральному законодательству в области образования.** В ряде субъектов Российской Федерации региональными законами право выдачи лицензии на ведение образовательной деятельности муниципальными образовательными учреждениями делегировано органам местного самоуправления или даже муниципальным органам управления образованием. В то же время Законом

Российской Федерации «Об образовании» (ст. 33) установлено, что лицензия на право ведения образовательной деятельности выдаётся **уполномоченным органом исполнительной власти**. Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления в систему органов исполнительной власти не входят.

В отдельных субъектах Российской Федерации региональные законы «О начальном профессиональном образовании и среднем профессиональном образовании» устанавливают возможность реализации профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования в образовательных учреждениях начального профессионального образования. Между тем в соответствии со ст. 22 Закона РФ «Об образовании» среднее профессиональное образование может быть получено в образовательных учреждениях среднего профессионального образования или на первой ступени образовательных учреждений высшего профессионального образования.

- **В значительной части субъектов Российской Федерации не приняты нормативные правовые акты, необходимость которых обусловлена внесением изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании», в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».** Принятие субъектами Российской Федерации таких нормативных правовых актов — актуальная проблема. В качестве примера можно привести обеспечение выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выпускников из их числа образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, одеждой, обувью, мягким инвентарём, оборудованием и единовременным денежным



пособием. До 01.01.2005 г. материальное обеспечение таких выпускников осуществлялось по нормам, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.1992 № 409 «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». С 2005 г. утверждение норм обеспечения выпускников данной категории отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации. Указанное постановление Правительства Российской Федерации утратило силу 07.11.2005 года. По причине отсутствия нормативных документов в ряде регионов выпускники образовательных учреждений начального профессионального образования из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были обеспечены только на 16% от норм, по которым обеспечиваются выпускники федеральных образовательных учреждений.

● **Подзаконные нормативные правовые акты (положения об органах управления образованием субъектов Российской Федерации) не всегда включают весь перечень функций, которые они осуществляют, либо содержащиеся в них функции не входят в компетенцию органов управления образованием.** К примеру, при инспекционной проверке соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования органами управления образованием субъектов Российской Федерации было установлено, что в Положении о региональном органе управления образованием отсутствовала функция оператора регионального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

В Положениях об органах управления образованием можно встретить такую норму, как осуществление региональным органом управления образованием аттестации педагогических работников. Как известно, аттестацию педагогических работ-

ников проводят аттестационные комиссии. Если имелось в виду, что аттестацию проводит аттестационная комиссия регионального органа управления образованием, то её полномочия ограничиваются аттестацией работников образовательных учреждений, находящихся в их непосредственном подчинении, на первую и высшую квалификационные категории и на высшую категорию работников образовательных учреждений субъекта Российской Федерации.

● **Нормативные правовые акты региональных органов управления образованием частично противоречат нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.** Например, приказом регионального органа управления образованием «Об утверждении порядка проведения государственной (итоговой) аттестации выпускников IX, XI(XII) классов общеобразовательных учреждений» установлены дополнительные требования к выпускникам IX, XI(XII) классов общеобразовательных учреждений при допуске к государственной (итоговой) аттестации в «сдающем режиме», что противоречит Положению о государственной (итоговой) аттестации (приказ Минобрнауки РФ от 3 декабря 1999 г. № 1075)⁴. Ещё пример: приказом регионального органа управления образованием «Об усилении контроля за проведением государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений» установлен порядок государственной (итоговой) аттестации и награждения выпускников общеобразовательных учреждений золотой и серебряной медалями, нарушающий Положение о золотой и серебряной медалях «За особые успехи в учении» (приказ Минобрнауки России от 3 декабря 1999 г. № 1076)⁵.

● **Случается, что региональные ведомственные нормативные акты нарушают компетенцию муниципальных органов управления образованием.** Примером может служить издание региональными органами управления образованием приказов об утверждении решения педагогических советов муниципальных общеобразовательных учреждений о награждении выпускников XI классов общеобразовательных учреждений серебряными медалями, что, согласно Положению о золотой и серебряной медалях «За особые успехи в учении», входит в компетенцию муниципальных органов управления образованием.

● **В значительной части органов местного самоуправления не приняты нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к их компетенции:**

● установление порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений (Закон РФ «Об образовании»);

● установление порядка утверждения устава муниципального образовательного учреждения (там же);

⁴ Информационно-поисковая система «Закон».

⁵ Там же.



- установление сроков и порядка ознакомления выпускников IX и XI(XII) классов общеобразовательных учреждений с проверенной письменной работой (приказ Минобрнауки Российской Федерации от 3 декабря 1999 г. № 1075);

- установление сроков, порядка работы, полномочий и состава конфликтной комиссии по рассмотрению апелляций выпускников по вопросам государственной (итоговой) аттестации выпускников IX и XI(XII) классов общеобразовательных учреждений (приказ Минобрнауки РФ от 3 декабря 1999 г. № 1075).

- **Не в полной мере соответствуют требованиям законодательства уставы дошкольных и общеобразовательных учреждений. В них не всегда своевременно вносятся изменения и дополнения.** Анализ уставов дошкольных и общеобразовательных учреждений показывает, что они не в полной мере соответствуют требованиям ст. 13 Закона РФ «Об образовании». Достаточно часто в уставах не указываются язык обучения, формы получения образования; продолжительность обучения на всех его ступенях; система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок её проведения; перечень видов локальных актов, регулирующих деятельность образовательного учреждения; порядок изменения устава образовательного учреждения; порядок и основания отчисления обучающихся; наличие и виды платных дополнительных образовательных услуг, порядок их предоставления, порядок оформления договорных отношений образовательного учреждения, обучающихся и их родителей (законных представителей).

В наименованиях образовательных учреждений часто неверно указывается их тип. Например, записано: «муниципальное образовательное учреждение основная общеобразовательная школа-интернат», а должно быть: «муниципальное общеобразовательное учреждение основная общеобразовательная школа-интернат».

Не всегда в уставах закреплён статус учредителя образовательного учреждения.

В уставах общеобразовательных учреждений в нарушение Закона Российской Федерации «Об образовании» закрепляются нормы, ограничивающие право граждан на образование, в частности, устанавливается конкурсный отбор в первый и десятый классы.

В уставах некоторых общеобразовательных учреждений указано, что документы об основном общем и среднем (полном) общем образовании могут быть выданы на основании годовых оценок без обязательной государственной (итоговой) аттестации выпускников, что противоречит Положению о государственной (итоговой) аттестации выпускников.

Как правило, в уставы дошкольных и общеобразовательных учреждений не внесены изменения и дополнения, как того требует ст. 13 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, согласно которой

в уставах дополнительно должны быть закреплены положения об использовании имущества, закреплённого за образовательным учреждением; о запрете на совершение сделок, возможными последствиями которых станет отчуждение или обременение имущества, закреплённого за образовательным учреждением или приобретённого за счёт средств, выделенных этому учреждению собственником образовательного учреждения. Должны быть закреплены положения о порядке распоряжения имуществом, приобретённым учреждением за счёт доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; об открытии счетов в органах казначейства (за исключением негосударственных образовательных учреждений).

Локальные акты дошкольных и общеобразовательных учреждений часто не соответствуют уставам этих учреждений, а также имеют внутренние текстовые противоречия. Существующий перечень видов локальных актов образовательного учреждения не всегда соответствует перечню видов локальных актов, указанных в его уставе. Так, в локальных актах, в частности в положениях об аттестационной комиссии образовательного учреждения, указывается, что её состав формирует педагогический совет учреждения. В то же время в уставе данного образовательного учреждения закреплено право директора формировать состав аттестационной комиссии.

Приведённые проблемы формирования региональной нормативной правовой базы в области образования не являются исчерпывающими. Можно сделать вывод о том, что принимаемые органами управления образованием и образовательными учреждениями нормативные правовые документы очень часто нуждаются в существенной корректировке. К сожалению, создание правового поля в региональной системе образования ещё не стало настоятельной потребностью руководителей образования различного уровня. **НО**