

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ СЕТИ ШКОЛ И ПЕРЕХОД НА НОРМАТИВНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ



Татьяна Степанова,
директор
Департамента
образования
администрации
Ярославской
области,
доктор
педагогических наук



Елена Степанова,
проректор
Государственного
образовательного
учреждения
«Институт развития
образования»,
кандидат
экономических наук

Федеральную концепцию модернизации образования до 2010 года мы рассматриваем как общегосударственную стратегию. Нашей целью стала выработка конкретных механизмов её реализации. Пять лет, начиная с 2001 года, в Ярославской области реализовывалась областная Программа развития образования, утверждённая администрацией области. С 2006 года началась реализация Программы развития образования в Ярославской области на 2006–2007 годы и перспективу до 2010 года.

Наша область — одна из немногих в Российской Федерации, где внедрение региональных нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных школ и процессы реструктуризации образовательных сетей муниципальных округов проходили практически одновременно.

Переход на подушевое бюджетное финансирование в системе общего и начального профессионального образования — необходимый элемент последовательной политики децентрализации управления образовательной сферой и развития экономической самостоятельности образовательных учреждений. Формирование бюджетов на нормативной основе обеспечивает переход от финансирования учреждения к финансированию образовательной услуги, предоставляет учащимся свободу выбора школы, оказывает тем самым влияние на качество образования в целом. Разработка и реализация программ реструктуризации образовательных сетей, в свою очередь, стали аспектом комплексного реформирования организационно-экономических основ деятельности и развития образовательной системы.

Оптимизация сети школ, создание нового финансового механизма управления образованием как направления региональной образовательной политики были впервые сформулированы в Программе развития образования в Ярославской области на 2001–2003 годы и перспективу до 2005 года. Школы получили статус самостоятельных хозяйствующих субъектов, перешли на нормативное подушевое финансирование. Эти задачи стали важнейшими, стратегическими для региональной системы образования. Реструктуризация сети (оптимизация образовательного пространства) была также обозначена одной из важнейших потребностей регионального образования и тоже стала аспектом образовательной политики в регионе. Резкое сокращение рождаемости в 90-х годах прошлого века привело к значительному сокращению детского населения и, как следствие — к появлению значительного количества школ (особенно в сельской местности) с малым числом учащихся. Содержать некоторые из них стало экономически и социально нецелесообразным, поскольку издержки на содержание зданий и затраты на обучение учащихся были несоизмеримы с низкой эффективностью таких школ: качество образования в них значительно ниже средних по региону показателей. Расчётное количество мест в общеобразовательных учреждениях области превысило реальное количество учащихся.

Нам уже приходилось писать на страницах журнала о недостатках наших маленьких школ. Ограниченность социальных контактов школьников и трудности с их социализацией, содержание образования, ограниченное образовательным стандартом, растущие образовательные потребности школьников, как правило, не удовлетворялись. И всё это на фоне продолжающегося дефицита бюджетного финансирования отрасли, задержек с выплатой заработной платы учителям, отсутствия методической литературы, старения учебно-материальной базы школ.



Ситуация требовала кардинального улучшения. Для создания благоприятных условий обучения и развития учащихся, повышения качества их образования, экономической и социальной эффективности региональной системы образования в Программе развития образования в Ярославской области было запланировано:

- разработать модели организации образовательного пространства каждого муниципального округа и программы его реструктурирования (всего 19 программ);
- оптимизировать сеть образовательных учреждений каждого муниципального округа;
- создать нормативную правовую базу реструктуризации образовательного пространства муниципальных округов;
- создать в муниципальных округах сеть **опорных** школ, наиболее крупных с современной учебной базой, имеющих филиалы в малых населённых пунктах;
- разработать и реализовать проект «Школьный автобус»;
- провести реорганизацию муниципальных методических служб.

Столь же подробные действия были предусмотрены программой по введению нового способа финансирования образовательных учреждений. Программа ставила задачу перевода общеобразовательных учреждений области на новый механизм финансирования: пропорционально количеству учащихся на основе норматива расходов на одного школьника. Такой перевод мы начали с 1 января 2003 года. К этому времени осуществили такие мероприятия:

- разработали нормативы бюджетного финансирования городских и сельских образовательных учреждений различных типов и видов, а также схемы их финансирования и бухгалтерского обслуживания;
- подготовили необходимую нормативно-правовую базу;
- создали бухгалтерии в крупных образовательных учреждениях области;
- подготовили директоров и главных бухгалтеров школ к самостоятельной

финансово-хозяйственной деятельности учреждений;

- создали в муниципальных округах службы бухгалтерского аудита и консалтинга при информационно-образовательных центрах (полифункциональных инфраструктурных учреждениях, приемниках муниципальных методических служб);
- довели программу развития до муниципальных органов управления образованием и руководителей образовательных учреждений.

Таким образом, два ведущих процесса — реструктуризация образовательной сети и переход на нормативное (подушевое) финансирование общеобразовательных учреждений легли в основу региональной политики, стали приоритетами деятельности органов управления образованием — региональных и муниципальных.

Нам необходимо было согласовать и синхронизировать действия Департамента образования администрации Ярославской области и муниципальных органов управления. Это происходило во время рабочих совещаний и семинаров. В соответствии с компетенциями, определёнными законодательством РФ, в области сложилось чёткое распределение полномочий уровней управления образованием.

Региональный уровень:

- обеспечивает (нормативно и ресурсно) переход от сметного к нормативному бюджетному финансированию общеобразовательных учреждений;
- инициирует анализ существующей в муниципальных округах сети образовательных учреждений;
- обеспечивает в системе повышения квалификации подготовку кадров к эффективному проведению реструктуризации и деятельности в условиях нового механизма финансирования;
- оказывает муниципальным органам управления консалтинговые услуги;
- осуществляет контроль исполнения действующего законодательства в области образования на территории региона;



Сохранилось ли у сельских педагогов право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением?

Сергей Хмельков,

главный специалист по правовым вопросам ЦК профсоюза работников народного образования и науки РФ

В федеральном законодательстве, включая Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., по вопросам разграничения полномочий между уровнями власти есть изменения, которые расширили правовые основы развития региональной нормативной правовой базы. Субъекты Федерации стали принимать свои законодательные акты по вопросам предоставления жилищно-коммунальных льгот отдельным категориям граждан, в том числе педагогическим работникам.

Закон РФ «Об образовании» в пункте 5 статьи 55 устанавливает, что педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов на эти меры социальной поддержки устанавливаются законодательными актами субъектов Федерации. Норма Закона РФ «Об образовании» не предусматривает **никаких ограничений** в правах педагогических работников в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа).

Во всех субъектах Федерации приняты нормативные правовые акты о размере, условиях и порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам. Но условия и порядок предоставления этих мер различны в разных субъектах Федерации и в некоторых из них ограничивают права педагогических работников.

При этом субъекты Федерации не принимают во внимание положение статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2002 г. о том, что при издании органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов по этим вопросам совокупный объём финансирования соответствующих льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до 31 декабря 2004 г. в натуральной форме, не может быть уменьшен,

● обеспечивает лицензирование и аттестацию образовательных учреждений (в том числе реструктуризованных).

Муниципальный уровень:

● осуществляет комплексный анализ ситуации и мониторинг муниципального образования;

● разрабатывает и руководит реализацией программ развития муниципальных систем образования (в том числе и подпрограммы реструктуризации сети образовательных учреждений);

● в соответствии со своим планом создаёт, ликвидирует и реорганизует подведомственные образовательные учреждения;

● работает с населением, родительской и педагогической общественностью по вопросам реструктуризации и нормативного финансирования;

● обеспечивает эффективное использование, объединение ресурсов муниципального образования;

● определяет потребности муниципальной системы образования в школьных автобусах, решает вопросы их содержания и эффективной эксплуатации;

● организует доставку школьников к месту получения общего образования, обеспечивая его транспортную доступность;

● обеспечивает сетевое взаимодействие школ и других учреждений муниципального уровня для достижения образовательных целей;

● обеспечивает доведение финансовых средств до потребителя.

Региональные нормативы бюджетного финансирования утверждены законодательным органом власти вместе с принятием бюджета области на очередной финансовый год. Муниципальные нормативы действуют на территории муниципальных образований и являются дополнительными к региональным.

Финансирование расходов муниципальных общеобразовательных учреждений осуществляется в соответствии с законом Ярославской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год. Средства областного бюджета в форме целевых субвенций на финансирование общеобразовательных учреждений зачисляются в местный бюджет и подлежат учёту в его доходах.

Финансирование муниципальных общеобразовательных учреждений осуществляется учредителями по договору с учреждением из местных бюджетов через муниципальные органы управления образованием. Общеобразовательные учреждения на основе региональных нормативов бюджетного финансирования самостоятельно разрабатывают смету доходов и расходов, исходя из планируемых и утверждённых бюджетных ассигнований. Изменение бюджетных ассигнований образовательному учреждению по сравнению с доведёнными не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Анализ финансовых потоков и изменений в структуре финансирования образования Ярославской области в период 2003—2006 годов позволяет сделать следующие выводы:



● В консолидированном бюджете Ярославской области наблюдается стабильное увеличение объёмов финансирования на образование — как в процентном соотношении расходов на образование, так и в объёме выделяемых денежных средств.

● Значительно увеличились расходы на одного обучающегося. Годовой норматив бюджетного финансирования в расчёте на одного школьника в 2005 году составлял по общеобразовательным городским школам и приравненным к ним сельским — 7438 руб., в 2006 году этот показатель увеличился до 9521 руб. В сельской школе соответственно 12898 и 16509 руб.

По постановлению администрации Ярославской области № 118-а от 28.07.2003 г. к нормативу бюджетного финансирования на одного ученика сельской малокомплектной школы с наполняемостью классов менее 10 человек с 2004 года начали применять поправочные коэффициенты.

Состав норматива бюджетного финансирования — процентное соотношение между фондом оплаты труда и фондом материального обеспечения — по муниципальным округам различен, что обусловлено рядом причин (низкая наполняемость классов, выше среднего регионального средний разряд по группам персонала, превышение фактического количества классов над расчётным).

Процессы реструктуризации проходили на территории Ярославской области в строгом соответствии с компетенциями, определёнными действующим законодательством.

С введением нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений области изменился поток финансовых средств в муниципальные округа области. До января 2003 года средства на выплату заработной платы и прочие расходы поступали в муниципальные округа в целом на бюджетную сферу и до образовательных учреждений доходили неравномерно. По изменённой схеме средства на реализацию государственных образовательных программ поступают в виде целевой субвенции в каждое общеобразовательное учреждение.

Изменение способов финансирования общеобразовательных учреждений относится к категории системных, оказывающих серьёзное влияние и на другие сферы образования. Нормативное бюджетное финансирование позволило:

- стабильно выплачивать заработную плату учителям и компенсацию на приобретение методической литературы, что, в свою очередь, положительно сказалось на стабильности ситуации в педагогических коллективах;
- существенно укрепить материальную базу школ;
- обеспечить большую самостоятельность и автономность общеобразовательных учреждений области;
- обеспечить прозрачность бюджетов школ;
- значительно повысить эффективность использования бюджетных средств в системе общего образования.

Другим катализатором изменений стала губернаторская программа «Школьный автобус», которая во многом способствовала

Сохранилось ли у сельских педагогов право...

а условия предоставления льгот ухудшены. А эти условия ухудшаются даже при увеличении объёмов финансирования в региональных бюджетах, поскольку вводятся дополнительные условия, ограничивающие права работников.

Например, натуральные льготы заменяются денежными компенсациями, вводятся требования к уровню образования, объёму выполняемой работы, устанавливается социальная норма площади жилья и нормативы потребления (для ограничения размеров возмещения расходов на оплату жилья и коммунальных услуг), отменяются льготы пенсионерам, не учитываются члены семьи педагогического работника при расчёте возмещения расходов на предоставление льгот и т.д.

Право сельских педагогических работников на жилищно-коммунальные льготы установлено законами федерального уровня по вопросам обеспечения социальной защиты населения, который находится в совместном ведении России и субъектов Федерации. Следовательно, законодательство субъектов Федерации по этому вопросу не должно противоречить федеральному законодательству и призвано обеспечивать единообразное применение федеральных правовых норм о порядке предоставления льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг специалистам в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа). Иное означало бы нарушение конституционных норм о равенстве прав граждан (статья 19) и запрете издания законов, отменяющих или умаляющих права гражданина (статья 55).

В соответствии с нормами статьи 3 Гражданского процессуального кодекса РФ заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Расширяется судебная практика обжалований региональных нормативных правовых актов, устанавливающих ограничения при реализации права на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением.

Так, положения закона Алтайского края о замене для педагогических работников образовательных учреждений Алтайского края, расположенных в сельской местности и посёлках городского типа (рабочих посёлках), натуральной льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг на ежемесячную денежную выплату в размере 200 руб., признаны судом противоречащими федеральному законодательству и недействующими. Право педагогических работников Алтайского края на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением (т.е. без внесения платы за жильё, отопление и освещение) подтверждено Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 22 июня 2005 г. по делу

Сохранилось ли у сельских педагогов право...

№ 51-Г05-15 и решением Алтайского краевого суда от 25 марта 2005 г.

Решением Верховного суда Республики Марий Эл от 31 марта 2005 г. признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей норма Закона Республики Марий Эл «О социальной поддержке некоторых категорий граждан по оплате жилья и коммунальных услуг», исключающая из числа граждан, которым оказываются меры социальной поддержки, специалистов государственной и муниципальной системы образования, проживающих в посёлках городского типа.

Определением Верховного суда РФ от 10 августа 2005 г. подтверждено право педагогических работников в сельской местности, рабочих посёлках и посёлках городского типа в Кировской области на натуральную льготу в виде предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и освещением, которая должна предоставляться без ограничения социальной нормы площади жилья, а также нормативами потребления по освещению. Суд указал, что такое же право имеют педагогические работники, вышедшие на пенсию после 10 лет педагогической работы в сельской местности.

Решением Тверского областного суда от 25 июля 2005 г. признан не действующим с 1 января 2005 г. пункт 1 статьи 3 Закона Тверской области № 12-30 от 22 февраля 2005 г. «О ежемесячной денежной компенсации стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим и работающим в сельской местности, посёлках городского типа (рабочих посёлках)» в части выплаты педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, посёлках городского типа (рабочих посёлках), ежемесячной денежной компенсации стоимости оплаты жилья и коммунальных услуг в размере 150 руб. Решение вступило в законную силу.

Решением Владимирского областного суда от 7 ноября 2005 г. признана недействующей статья 3 Закона Владимирской области «О предоставлении мер социальной поддержки по оплате за содержание и ремонт жилья, услуг теплоснабжения (отопления) и электроснабжения отдельным категориям граждан» № 255-03 от 30 декабря 2004 г. (в редакции от 5 августа 2005 г.) в части «в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законом Владимирской области», в отношении лиц, указанных в пункте 1 части 1 статьи 1 (педагогических работников, включая тренерско-преподавательский состав) закона, со дня принятия. Определением Верховного суда РФ № 86-ГО-30 от 1 февраля 2006 г. это решение оставлено без изменения. Суд указал, что право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением сохраняется за педагогическими работниками, проработавшими свыше 10 лет в сельской местности.

оптимизации сети школ в муниципалитетах. У сельского населения области появилась реальная возможность выбирать образовательные учреждения для получения детьми общего образования.

Объективной предпосылкой для реальной возможности такого выбора стало сокращение контингента детей школьного возраста. Особенно активно эти процессы происходят в городах. Так, по данным Управления образования мэрии г. Ярославля, до 25% детей в областном центре обучаются не в ближайшей школе. 10% детей учатся в школах, расположенных в других административных районах. Конкуренция всё более становится стимулом активного самоопределения школ, проведения мониторинга образовательных потребностей, маркетинга образовательных услуг.

В последние годы появилась любопытная тенденция: дети, проживающие в сельской местности, выбирают отнюдь не ближайшую школу. Так, например, в Ростовском и Переславском муниципальных округах таких детей около 10%. Такая возможность напрямую связана с транспортно-территориальной доступностью образовательных услуг на селе благодаря губернаторской программе «Школьный автобус», в рамках которой за 5 лет муниципалитетам передано более 150 автобусов.

Изменение организационно-экономического механизма управления образованием в области привело к ряду системных эффектов.

1. Рыночные механизмы регулирования образовательного пространства

Выбор детьми и их родителями образовательного учреждения и следующее за ним перераспределение финансовых ресурсов становятся эффективным механизмом регулирования рынка образовательных услуг. Отдавая предпочтение той или иной школе, дети и их родители определяют структуру предложения услуг, дополняющих федеральный компонент государственного образовательного стандарта, а вместе с этим бюджет школы.

Образовательные учреждения успешно переориентированы на работу в условиях конкуренции, и это в значительной мере зависит от позиции руководителя. Изменившаяся ситуация побуждает руководителя переходить к принципам **стратегического управления**. Зачастую это затруднено отсутствием у руководителей соответствующих компетенций. Риском развития этой ситуации может стать увеличение разрыва между сильными и слабыми школами. Успешные продолжают совершенствовать различные стороны своей деятельности, а слабые, не желая замечать изменения ситуации, теряют учеников, за которыми «уходят» и деньги. Сокращение контингента учащихся на несколько человек влечёт уменьшение штатной численности педагогического или управленческого персонала.



2. Совершенствование образовательных программ школ

Поиск школами конкурентных преимуществ влечёт за собой **изменение содержания образования**, корректировку набора предметов вариативной части учебного плана. Многие коллективы идут по пути определения особенностей всей школы или отдельных её классов (лицей, гимназии, классы с расширенным или углублённым изучением предметов и др.). Всё чаще это обеспечивается путём реализации дополнительных образовательных услуг, в том числе и платных. Общеобразовательные учреждения нарабатывают практику формирования школьных учебных планов на основе совокупности индивидуальных учебных планов старшеклассников (2-я школа пос. Борисоглебский, гимназия г. Ростова, 87-я школа и 1-я гимназия г. Ярославля).

Педагогические коллективы осознают, что значительная привлекательность школы — в совершенствовании уклада её жизни, в улучшении внутришкольного климата. Даже первые «сигналы» о намерениях родителей перевести ребёнка в другую школу становятся поводом для глубокого анализа и принятия серьёзных управленческих решений. Так, например, при реорганизации Зачатьевской основной школы Борисоглебского муниципального округа в начальную резко обострилась конкуренция Ляховской основной и Березниковской средней школ. Школа в Березниках имела веские преимущества — в ней хорошая учебно-материальная база. Вместе с тем администрация Ляховской школы после многочисленных опросов родителей установила причины оттока учащихся. Активные действия администрации позволили восстановить конкурентоспособность школы.

В работе по совершенствованию содержания образования сложилась обоснованная практика разработки **образовательных программ** — комплексного документа, аргументированно обосновывающего учебный план, важнейшие аспекты уклада жизни школы, характеристику гарантированных образовательных результатов учащихся на каждой ступени обучения.

3. Независимые формы оценки результатов работы школ

Важнейшим основанием для принятия родителями решения о месте учёбы ребёнка становится информация о независимой внешней оценке деятельности школы по результатам Единого государственного экзамена. Опросы родителей демонстрируют высокий интерес к этой информации.

4. Оптимизация сети образовательных учреждений и набора реализуемых ими программ

Нормативное финансирование и обусловленная им конкурентная среда всё в большей мере становятся естественной движущей силой **реструктуризации сети** образовательных учреждений. Решение учредителя о реорганизации или ликвидации школы является

Сохранилось ли у сельских педагогов право...

Определением Верховного суда РФ от 28 декабря 2005 г. по делу № 56-Г05-17 отменено решение Приморского краевого суда «О признании недействующим в части закона Приморского края № 206-КЗ от 29 декабря 2004 г. «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края» и вынесено новое решение, которым признана незаконной и, соответственно, недействующей норма о денежной компенсации, выплачиваемой педагогическим работникам в сельской местности вместо льгот в натуральном виде.

Определением Верховного суда РФ от 28 декабря 2005 г. по делу № 64-Г05-13 оставлено в силе решение Сахалинского областного суда от 7 октября 2005 г. «О признании недействующими пунктов 1, 2 части 1 статьи 2 Закона Сахалинской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий специалистов, работающих и проживающих в сельской местности на территории Сахалинской области». Этим решением признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей норма о денежной компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в размере 1100 руб. в месяц взамен льгот, которые должны предоставляться в натуральном виде.

Определением Верховного суда РФ № 46-Г05-31 от 15 февраля 2006 г. по иску «О признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Самарской области», № 87-ГД от 11 марта 2005 г. «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих и работающих в сельской местности на территории Самарской области» решение Самарского областного суда отменено с вынесением нового решения, в котором признаны недействующими нормы закона, ограничивающие право педагогических работников в сельской местности на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением.

Определением Верховного суда РФ № 91-Г05-13 от 15 февраля 2006 г. по кассационной жалобе по иску «О признании закона Псковской области № 427-03 от 5 апреля 2005 г. «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан...» решение Псковского областного суда оставлено без изменений. Суд указал, что ограничение права педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением пределами социальной площади жилья незаконно.

Решением Новосибирского областного суда от 19 января 2006 г. удовлетворено заявление прокурора Новосибирской области: положения пункта 1 части 2 статьи 2 закона Новосибирской области № 285-03 от 13 апреля 2005 г. «О мерах социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг отдельных категорий граждан, работающих в сельской местности

**Сохранилось ли у сельских педагогов право...**

и посёлках городского типа на территории Новосибирской области» об ограничениях педагогических работников, проживающих в посёлках городского типа, права на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением признаны противоречащими пункту 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» и недействующими. Определением Верховного суда РФ № 67-Г06-5 от 26 апреля 2006 г. это решение оставлено без изменения.

Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ № 26-Г06-4 от 26 апреля 2006 г. оставлено в силе решение Верховного суда Республики Ингушетия от 31 января 2006 г., в соответствии с которым статья 3 закона Республики Ингушетия № 41-РЗ от 31 декабря 2004 г. «О мерах социальной поддержки квалифицированных специалистов, работающих и проживающих в сельской местности» в части «согласно нормативам, установленным Правительством республики, в пределах утверждённых норм потребления газа на отопление одного квадратного метра жилья и утверждённого федерального стандарта социальной нормы площади жилья» признана недействующей в отношении педагогических работников образовательных учреждений.

Вступившие в законную силу судебные решения свидетельствуют о том, что действия педагогических работников по защите своих прав достаточно эффективны.

Суды общей юрисдикции в решениях и Верховный суд РФ в определениях неоднократно указывали, что **право педагогических работников в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа) не отменено и не изменено.**

Статьей 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. установлено, что **при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объём финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.**

Принцип неухудшения положения граждан при принятии федеральных законов, затрагивающих их социальные права, неоднократно подтверждался и постановлениями Конституционного суда РФ. Федеральный законодатель вправе, как следует из статей 71 (пункты «в», «е», «з»), 39, 40 и 55 (часть 3) Конституции РФ, исходя из признаваемых и защищаемых Конституцией РФ ценностей, вносить изменения в ранее установленные правила предоставления льгот и компенсаций. Однако при внесении таких изменений (это следует из правовой позиции Конституционного суда РФ) должны соблюдаться положения Конституции, закрепляющие то, что Россия является

не только реакцией на меняющуюся социально-экономическую и демографическую ситуацию, но и правовым оформлением решения, принятого потребителями образовательных услуг — населением, сельским сходом. За последние годы в области в разных формах проведена реорганизация более 10% общеобразовательных учреждений (изменение уровня реализуемых программ, создание комплексов, филиалов и т.д.). Серьёзным ресурсом развития образовательных учреждений стало создание ассоциаций школ с сохранением прав юридических лиц. Примечателен опыт создания школьных ассоциаций в Даниловском муниципальном округе. Всестороннее изучение ситуации, взаимодействие с местным сообществом, корректность при решении о реструктуризации школьной сети позволили муниципальным органам управления образованием в абсолютном большинстве случаев минимизировать возможную социальную напряжённость и риски.

5. Развитие социального партнёрства в образовании

Конкурентная среда стимулирует активизацию отношений школы и местного сообщества, поиск социальных партнёров, становление институтов **государственно-общественного управления**. Формы управления на уровне учреждений разнообразны. Это Фонд развития в Семибратовской школе Ростовского округа, управляющие советы в 5-й и 6-й школах г. Тутаева, 56-й, 86-й г. Ярославля и так далее. Развитие социального партнёрства создаёт условия для более эффективного привлечения в школу внебюджетных средств. Вместе с тем в целом по области формирование институтов государственно-общественного управления пока ещё нельзя считать удовлетворительным. Но активное движение в этом направлении началось.

6. Совершенствование повышения квалификации кадров

Более планомерной стала работа учреждений **повышения квалификации** работников образования. Основания для направления на повышение квалификации — результаты ЕГЭ, аттестации школы, необходимость осваивать новые виды деятельности, образовательные технологии. Как следствие, в последние годы существенно расширился спектр программ, предлагаемых вариативной системой повышения квалификации работников образования. Примечательна позиция администрации Беляевской основной школы Первомайского муниципального округа, организовавшей в последние годы повышение квалификации практически всех педагогических работников по проблеме овладения новыми образовательными технологиями. Позиция школы высоко оценена родителями учащихся.

Анализ опыта области по внедрению новых организационно-экономических механизмов управления региональной системой образования показывает, что внедрение нормативного



бюджетного финансирования и реструктуризация образовательной сети успешны при условиях, когда:

- разработка и реализация планов действий проходят в строгом соответствии с полномочиями и ответственностью регионального и муниципального уровней управления образованием. Основной субъект введения нормативного бюджетного финансирования — региональный орган управления образованием, основной субъект реструктуризации — органы местного самоуправления;
- на региональном уровне — разрабатываются, рассчитываются нормативы бюджетного финансирования, выделяются средства из бюджета, финансовые субвенции (трансферты) своевременно направляются в муниципалитеты;
- органы местного самоуправления при введении НБФ доводят финансовые средства до конкретного образовательного учреждения и школьника и обучают руководителей школ новым механизмам хозяйствования;
- реструктуризация школьной сети проводится на основе глубокого анализа ситуации, строгого контроля за соблюдением законодательства и при общественном согласии.

Реструктуризация — это способ поддерживать образовательную сеть в состоянии, адекватном ситуации. Несмотря на попытки делать прогнозы, ситуация в любом случае характеризуется высокой степенью неопределённости. Процесс этот — перманентный, не имеющий чётко определённого начала и окончания. Поэтому для регионального и муниципального уровней это задача стратегическая. С введением нормативного финансирования процессы реструктуризации образовательных сетей не прекращаются, а, как было сказано, наоборот, катализируются. Хотя оба процесса по законам диалектики имеют как позитивные, так и негативные последствия. Так, например, выявилась недостаточность средств для небольших школ, контингент учащихся в которых менее 40 человек. Значит, придётся совершенствовать структуру норматива бюджетного финансирования, а также перечня и размеров поправочных коэффициентов. Недостаточно материальное обеспечение бухгалтерий некоторых школ, да и централизованных бухгалтерий сельских территориальных администраций, органов управления образованием муниципальных округов. Требуют дальнейшей их проработанности вопросы оптимальной организации образовательного пространства муниципальных округов. И, конечно, предстоит настойчиво повышать квалификацию управленческого персонала для успешной работы в новых экономических условиях. Эти недостатки мы стараемся преодолевать в повседневной работе, корректируем ситуацию.

Руководители муниципальных органов управления образованием вполне обоснованно не стремятся к «революционным» изменениям структуры образовательной сети, учитывая все «за» и «против».

Ярославская область

Сохранилось ли у сельских педагогов право...

демократическим правовым социальным государством (статья 1, часть 1; статья 7), в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (статья 2); должен также соблюдаться принцип поддержки доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость произвольных изменений в действующей системе норм (постановление Конституционного суда РФ от 24 мая 2001 г. по делу о проверке конституционности положений статей 1 и 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»).

Статьёй 8 Федерального закона № 189-ФЗ от 29 декабря 2004 г. «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» предусмотрено, что до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты о замене порядка предоставления гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг на порядок предоставления в соответствии со статьёй 160 Жилищного кодекса РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленный данными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами до введения в действие Жилищного кодекса РФ.

В пункте 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса РФ определено, что гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта полностью или частично противоречащим закону.

Пунктом 2 статьи 19 Конституции РФ установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства. Следовательно, **если федеральным законом гарантировано право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением, то на всей территории Российской Федерации оно должно реализовываться без каких-либо ограничений.**

Каждый педагогический работник, работающий в сельской местности и рабочих посёлках (посёлках городского типа) должен знать, что он имеет право обжаловать в суде нормативный акт, который необоснованно ставится на пути реализации его законных прав. ■