



шая цель — «формирование оптимальной модели управления, в которой будут чётко распределены и согласованы компетенция и полномочия, функции и ответственность всех субъектов образовательной политики, прежде всего образовательных учреждений и органов местного самоуправления, региональных и федеральных управленческих структур» (п. 2.6).

В ходе проведения курсов слушатели задавали множество вопросов именно по этим проблемам. В их числе, например, такие: как решается вопрос о разграничении полномочий муниципальных органов управления образованием и субъектов Российской Федерации? Есть ли оптимальные модели? Предполагается ли разработка типовых штатов муниципальных органов управления образованием? В чём заключается различие организационных схем построения управления образованием на муниципальном уровне: управление образованием как подразделение администрации и управление образованием (Комитет, Департамент) как самостоятельное юридическое лицо? Кто является работодателем по отношению к руководителю муниципального органа управления образованием? По отношению к специалистам муниципального органа управления, к директорам образовательного учреждения?

Руководителей волнуют многие вопросы содержания деятельности органа управления образованием:

- Каковы оптимальные критерии оценки качества образования?
- Какие изменения ожидаются в аттестации кадров?
- Какое место в системе управления образованием должно принадлежать централизованной бухгалтерии?
- Почему считаются незаконными проверки органами управления образованием качества знаний школьников?
- Чем инспектирование в порядке надзора отличается от других видов контроля?

Больше половины слушателей курсов (52%) испытывают затруднения при оценке качества образования, более 40% — в инспектировании образовательных учреждений, 32,7% — в организации работы аппарата органа управления, более 30,8% — в информатизации муниципальной системы управления, в работе с руководителями образовательных учреждений. Вызывает затруднения и такой весьма необходимый управленческий аспект, как взаимодействие с органами местного самоуправления.

Согласитесь: всё это проблемы, существенные для руководителей муниципальных органов управления образованием. Но ведь практически на все эти вопросы есть ответы либо в нормативных документах, либо в работах, в книгах, изданных в последние годы. Взять хотя бы вопросы о критериях качества образования. И в научных трудах, и в журнале «Народное образование» об этом говорилось многократно, достаточно популярно, аргументированно, тема исследовалась всесторонне.

Из всего этого можно сделать такие выводы. Руководители муниципальных органов управления образованием нуждаются во внимании, в профессиональной помощи со стороны региональных

СОЦИАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Имеют ли право пенсионные органы отказывать в назначении пенсии при отсутствии у школы статуса юридического лица?

Начиная с 1998 г., органы социальной защиты населения при рассмотрении вопроса о назначении пенсии по выслуге лет педагогическим работникам стали требовать *подтверждения статуса юридического лица учреждения*, в котором работает обратившийся за пенсией педагогический работник. Поводом послужило письмо Пенсионного фонда Российской Федерации от 12.01.98 № 06-28/157 «О праве на пенсию за выслугу лет». Этим письмом Пенсионный фонд РФ напрямую связывает право на пенсию по выслуге лет работникам учреждений для детей с организационно-правовым статусом образовательных учреждений.

Однако п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13.08.97 № 1009 «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» предусмотрено, что *издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается*. Кроме того, указанное письмо не прошло государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, официально не опубликовано, а следовательно, не влечёт за собой правовых последствий и не может служить законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений. Поэтому на это письмо нельзя ссылаться при разрешении споров.

Генеральная прокуратура Российской Федерации по данному документу направила представление в Пенсионный фонд РФ от 14.04.98 № 7/2-1-1649-97 «Об устранении нарушений законодательства об условиях, определяющих право на пенсию в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей».

Комитет пенсий и пособий департамента по труду и социальной защите населения администрации Нижегородской области, например, пошёл ещё дальше — направил в свои подведомственные организации письмо от 16.11.98 № 1-41-И «О подтверждении статуса юридического лица образовательных учреждений и учреждений здравоохранения при назначении пенсии за выслугу лет».

Прокуратура Нижегородской области направила протест от 21.01.99 № 7-15/1-99 «Об устранении нарушений Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ», в котором указывается, что эти требования являются незаконными.

Незаконность действий органов социальной защиты подтверждается и судебной практикой. Так, судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации рассмотрела в судебном заседании



от 27 марта 2001 г. дело № 9-В01пр-1 по иску Сизовой Людмилы Александровны к отделу по назначению пенсий и пособий администрации Балахнинского района о признании незаконным отказа в назначении пенсии за выслугу лет и взыскании суммы невыплаченной пенсии по протесту заместителя Генерального прокурора Российской Федерации. В определении Верховного суда РФ указывается, что «пенсия за выслугу лет педагогическим работникам назначается в зависимости от вида деятельности, а не от правового статуса учреждения или организации, в которых они осуществляли трудовую деятельность».

Кроме того, делается вывод, что, поскольку федеральным законом не предусмотрено введение ограничительных условий на социальное обеспечение по возрасту для граждан, работающих в сфере образования, отказ в назначении пенсии в зависимости от правового статуса учреждения является необоснованным и ведёт к ущемлению конституционного права граждан.

Решения и определения всех нижестоящих судов отменены и вынесено новое решение, в соответствии с которым отказ отдела по назначению выплат и пособий администрации Балахнинского района Нижегородской области признан неправомерным и в пользу Л.А. Сизовой взыскана невыплаченная пенсия со дня подачи заявления.

Рекомендуем вам обратиться в суд за защитой своих прав, если нарушается действующее законодательство органами соцзащиты. Судебная практика подтверждает неправомерность такого рода требований.

Каким Списком нужно руководствоваться для исчисления выслуги для пенсии педагогическим работникам?

В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 29.10.02 № 781 «О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учётом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьёй 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьёй 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». До его принятия действовало постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.99 № 1067 «Об утверждении Списка должностей, работа в которых засчитывается в выслугу, дающую право на пенсию за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей, и Правил исчисления сроков выслуги для назначения пенсии за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей» (с изменениями

структур — и управленческих, и методических. Республиканским, краевым и областным институтам повышения квалификации вполне по силам организовать учёбу управленцев этого ранга, информировать их о профессиональной литературе. А региональным департаментам, управлениям, комитетам и министерствам образования целесообразно проводить кустовые совещания, консультировать своих младших коллег по интересующим их вопросам. Можно организовать в каком-то районе «открытое инспектирование» школы (по аналогии с открытым уроком), чтобы отработать все детали контроля в условиях демократии.

Известно, что содержание деятельности органов управления образованием опирается на основные положения Закона РФ «Об образовании». В то же время в нашей системе разрабатывается довольно много локальных актов — положения о муниципальных органах управления, должностные инструкции сотрудников аппарата, программы развития системы образования в районе, городе, уставы образовательных учреждений различных типов и видов, документы, определяющие формы социальной защиты учащихся, учителей, различные положения о смотрах, олимпиадах, конкурсах, например, профессионального мастерства педагогов, местных конкурсах «Учитель года» и т.д. Разработка этих документов, естественно, требует от специалистов необходимого уровня профессиональной подготовки, правовой культуры. Это также вызывает определённые затруднения в практической работе руководителей муниципальных органов управления образованием.

В содержании программы курсов мы предусмотрели специальные занятия по организации деятельности аппаратов в условиях модернизации. Проблемы оценки качества образования, инспектирование школ и других учреждений, правовые основы управления и другие его аспекты широко были представлены в лекционных занятиях на курсах. Во всех учебных группах проведены практические занятия по технологии разработки проектов управленческой деятельности, её содержания, способов принятия и реализации решений.

Модернизация российского образования предусматривает широкомасштабный эксперимент по обновлению структуры и содержания общего образования, введение Единого государственного экзамена, реструктуризацию сети школ, работающих в сельской местности. В содержании учебных занятий с муниципальными руководителями этим проблемам уделено большое внимание. Например, проведены занятия по темам: «Теория и практика экспериментальной работы», «Концепция и правовые основы эксперимента по обновлению структуры и содержания общего образования в России», «Управление нововведениями в образовании», «Управление персоналом при нововведениях», «Здоровьесберегающие технологии в современной школе».

Известно, что экспериментальная работа — важное средство развития системы образования, развития школ, творческого потенциала коллективов. Но 40,5% всех слушателей курсов отметили, что экспериментальная работа в системе образования района,



города вызывает затруднения и в её организации, и в практическом осуществлении. Вот круг вопросов, которые наши слушатели задавали работникам Министерства образования России:

- Какова концепция широкомасштабного эксперимента?
- Предполагаются ли изменения Базисного учебного плана (1998 г.)?
- Учитывают ли авторы программ, учебников, учебно-методических комплектов предполагаемое сокращение учебной нагрузки учащихся по результатам эксперимента?
- Почему своевременно не были подготовлены документы, научно-методическое сопровождение эксперимента, в связи с чем невозможно заблаговременно подготовить учителей к проведению этой работы с первых дней учебного года?
- Каков механизм распространения результатов эксперимента по ведению ЕГЭ?
- Не приведёт ли эксперимент по реструктуризации сети сельских школ к массовому и необходимому закрытию школ на селе?
- Какие существуют оптимальные модели реструктуризации сети сельских школ?
- Как будет обеспечиваться взаимосвязь организации профильного обучения с введением Единого государственного экзамена?

Это только небольшая часть вопросов, свидетельствующих о серьёзных затруднениях руководителей муниципальных органов управления образованием.

Как показали курсы, руководители хорошо знают трудности в деятельности образовательных учреждений. Как никогда ранее, очень заинтересованно и остро ставили они вопросы о статусе, структуре образовательных учреждений. Например:

- Правомерно ли название «муниципальное образовательное учреждение»?
- Есть ли документы Министерства образования о филиалах образовательных учреждений?
- Каково официальное отношение федеральных органов управления образованием к созданию университетских образовательных округов в современных условиях?
- Есть ли в них необходимость, какова реальная востребованность?
- Будут ли меняться типовые штаты образовательных учреждений?
- Какова судьба ныне действующих типов и видов образовательных учреждений, в том числе получивших в последние годы развитие «комплексов»?
- Как реально в современных условиях обеспечить практическую реализацию положения Закона РФ «Об образовании» о статусе образовательного учреждения как юридического лица?
- Как решаются вопросы муниципальной, региональной собственности учреждений дополнительного образования детей и молодёжи?

В течение последнего десятилетия развитие общего образования сдерживается неудовлетворительным экономическим, финансовым обеспечением. Разрабатываемые в течение нескольких

и дополнениями, внесёнными постановлениями Правительства Российской Федерации от 20.03.2000 № 240 и 01.02.01 № 79). В соответствии с этим Списком осуществлялось исчисление выслуги за период с 1 ноября 1999 г. При этом продолжало действовать постановление Совета Министров РСФСР от 06.09.91 № 463 «Об утверждении Списка профессий и должностей работников образования, педагогическая деятельность которых в школах и других учреждениях для детей даёт право на пенсию за выслугу лет» (с изменениями и дополнениями, внесёнными постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22.09.93 № 953). В соответствии с этим Списком осуществляется исчисление выслуги за период до 1 ноября 1999 года.

Сохраняются ли льготы по оплате коммунальных услуг в сельской местности?

В настоящее время действуют документы, принятые высшими органами государственной власти СССР, РСФСР в 1930–1980 гг. Все нормативные акты, введённые в действие Советом Народных Комиссаров СССР до их отмены Президентом РФ, Правительством РФ, сохраняют свою юридическую силу и не могут быть отменены органами местной власти. Действие этих документов подтверждено ст. 55 Федерального закона «Об образовании» в редакции от 13.01.96 № 12-ФЗ, от 16.11.97 № 144-ФЗ.

Кто отвечает за предоставление коммунальных льгот?

На сельские (поселковые) администрации возложена ответственность за обеспечение работников школ освещением и топливом по действующим в данной местности нормам с доставкой топлива на дом не позднее 1 сентября в размере годовой потребности.

Если ассигнования на эти цели проходят по сметам школ-интернатов, детских домов и других учреждений народного образования, то обязанность обеспечения работников просвещения сельской местности и рабочих посёлков бесплатно топливом и освещением возлагается на руководителей этих учебных заведений и учреждений.

Существует ли ограничение по нагрузке для предоставления льгот по коммунальным услугам?

В соответствии с п. 5 инструкции НКТ РСФСР от 17.08.31 № 49 льготы предоставляются квалифицированным работникам, занятым на постоянной работе в одном или нескольких учреждениях на перечисленных выше должностях не менее 75% своей нормы рабочего времени. Однако учителям сельских школ (с совместно проживающими с ними членами семьи) и другим педагогическим работникам, на которых соответствующими решениями Совета Министров СССР



распространено действие постановления Совета Министров СССР от 10.02.48 № 246, льготы по коммунальным услугам предоставляются в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 10.02.48 № 246, которым не предусмотрено каких-либо ограничений в предоставлении указанных льгот специалистам, имеющим неполную учебную нагрузку.

Можно ли из внебюджетных средств выдавать ссуды работникам?

Образовательное учреждение не является кредитной организацией и не может выдавать ссуды. Однако оно может оказать финансовую помощь на возвратной основе. При этом следует учитывать, что такая помощь оказывается из средств, остающихся после уплаты всех налогов, и не относится к направлениям реинвестирования доходов на нужды образовательного учреждения (на образовательный процесс).

Сохраняется ли пенсия за выслугу лет педагогам в связи с изменением пенсионного законодательства?

С 1 января 2002 г. вступили в силу Федеральные законы «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15.12.01 № 167-ФЗ, «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15.12.01 № 166-ФЗ и «О трудовых пенсиях в РФ» от 17.12.01 № 173-ФЗ. При этом утратил силу Закон РФ «О государственных пенсиях в РФ» от 20.11.90 № 340-1 и Федеральный закон от 21.07.97 № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий».

Новое пенсионное законодательство предполагает выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению и трудовых пенсий (страховых).

Государственная пенсия — это ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется законом. Назначаются такие виды государственных пенсий: по старости, инвалидности, за выслугу лет и социальная пенсия. Государственная пенсия за выслугу лет назначается некоторым категориям граждан, в том числе военнослужащим и государственным служащим. Педагогические работники в перечень категорий граждан, имеющих право на получение государственной пенсии за выслугу лет, не входят.

Трудовая пенсия определяется как ежемесячная денежная выплата для компенсации гражданам заработной платы или дохода, которые получали лица, застрахованные в системе пенсионного страхования, перед назначением им трудовой пенсии. К трудовым пенсиям относятся трудовые пенсии по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца. Трудовая пенсия по старости состоит из базовой, страховой и накопительной частей.

лет основы нормативного финансирования пока ещё остаются только в проектах. (Лишь в некоторых регионах — их единицы — перешли на нормативное финансирование.) И, естественно, 43,4% руководителей органов управления образованием отметили, что большие трудности возникают при разработке планов финансирования и развития образования в районе, городе, при определении нормативов затрат на организацию деятельности образовательных учреждений.

Большую тревогу высказали руководители и в связи с задержками оплаты труда учителей, сложностью профессиональной мотивации педагогов в связи с нищенской зарплатой, с состоянием горячего питания детей в школах, задолженностью оплат по льготам учителям сельских школ.

Руководители районных и городских управлений много времени уделяют рассмотрению жалоб на оплату труда, на неправильное оформление пенсий. Пенсионное обеспечение работников образования вызвало поток вопросов. И это тоже сигнал региональным органам управления: видимо, слабо налажено в районах правовое информирование руководителей и муниципальных органов управления, и школ.

На всех потоках курсов (а их было 16) при встрече с руководителями Министерства образования РФ поднимался вопрос о судьбе, перспективах развития муниципальной методической службы. Государственная статистика этих учреждений дополнительного образования, к сожалению, в последнее десятилетие не ведётся. По данным, полученным Академией повышения квалификации, в Российской Федерации работает около 2200 районных, городских методических центров, кабинетов. Появилось несколько их моделей: научно-методические центры и центры развития, как правило, в крупных городах, информационно-методические, информационно-диагностические кабинеты. В то же время сохранилось значительное количество традиционных методических кабинетов, прежде всего — в сельских районах, в посёлках городского типа. До сих пор они работают на основе типового положения о методическом кабинете районного, городского, окружного отдела (управления) народного образования, Типовых штатов, принятых ещё в 1985 году.

Министерство образования РФ письмом от 11 сентября 1998 года № 36-51-159 ин/36-10 утвердило новое Примерное положение о муниципальном методическом центре (кабинете) в системе дополнительного педагогического образования, повышения квалификации (Вестник образования, 1998, № 11–12; Народное образование, 1998, № 9–10). Но, несмотря на это, финансовые органы на местах по-прежнему руководствуются положениями и приказами Минобразования СССР, *что резко тормозит развитие муниципальной методической службы, а стало быть — и развитие муниципальной системы образования.*

В силу своей близости к школе, к учителю методические центры (кабинеты), муниципальные методисты хорошо знают проблемы, с которыми сталкиваются педагоги, воспитатели, по-



могут в их решении. Особенности труда методистов требуют высокой квалификации, глубоких и разносторонних знаний современных проблем образования, владения основами аналитической, прогностической, информационной деятельности, коммуникативной культурой. А сегодня в связи с проведением экспериментов по обновлению структуры и содержания общего образования, профильному обучению в старшей школе, с введением Единого государственного экзамена круг обязанностей методистов ещё более расширился.

В то же время *специалисты муниципальных методических служб остаются самой социально незащищённой категорией работников образования*. На курсах руководители местных органов управления образованием очень остро требовали обновления правовой основы деятельности методических центров (кабинетов), чёткого определения их статуса в системе образования, повышения оплаты труда, сохранения за ними льгот, предусмотренных действующим законодательством для педагогических кадров, в том числе работающих в сельской местности. Ведь, как правило, в методических кабинетах работают бывшие учителя школы.

Эта принципиальная позиция руководителей органов управления образованием по отношению к муниципальной методической службе дала результат. *В Министерстве образования РФ создана рабочая комиссия по обновлению действующей и разработке новой нормативно-правовой базы методических центров (кабинетов)*. Итогом деятельности рабочей комиссии, которую возглавляет первый заместитель министра образования РФ Виктор Болотов, должно быть новое положение о муниципальных методических центрах (кабинетах), определение основных направлений их работы в условиях модернизации российского образования, создание независимой аттестационной службы и информационных центров в городах и районах (кое-где они уже создаются), социальная защищённость руководителей и работников местной методической службы.

Проблемы, выявленные в ходе курсов, свидетельствуют о том, что они требуют решения на межведомственной основе органами управления образованием, занимающимися вопросами оплаты труда, трудовым законодательством, социальной защитой. Многие могут решить и сами руководители, специалисты муниципальных органов управления образованием при условии их более широкой информированности в области нормативно-правовой основы функционирования и развития системы образования, в области управления.

Сделаю ещё один вывод из прошедших курсов: руководители муниципальных органов управления нуждаются в постоянном внимании, в помощи со стороны федеральных и региональных органов управления и их методических служб.

Москва

Согласно Федеральному закону от 17.12.01 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» (п. 10 ст. 28) лицам, не менее 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, трудовая пенсия по старости назначается ранее достижения возраста, установленного законодательством (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин). Списки соответствующих работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений (организаций), с учётом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости, а также правила исчисления периодов работы (деятельности) и назначения такой пенсии при необходимости утверждаются Правительством РФ.

Таким образом, начиная с 1 января 2002 г., педагогические работники, осуществлявшие не менее 25 лет педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, имеют право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости (но не государственной пенсии по выслуге лет).

Правила исчисления стажа периодов работы, дающих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществляющим педагогическую деятельность в государственных учреждениях для детей, установлены постановлением Правительства РФ от 29.10.02 № 781. Этим же постановлением утверждены и Списки должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение пенсии по старости.

Должны ли выплачивать пенсию работающим педагогам?

Ранее действовавшим пенсионным законодательством были установлены ограничения по выплате пенсий работающим пенсионерам. Однако Закон «О трудовых пенсиях в РФ» от 17.12.01 № 173-ФЗ предполагает выплату трудовой пенсии в установленном размере без каких-либо ограничений согласно п. 4 ст. 18. При этом перерасчёт размера трудовой пенсии производится согласно ст. 29 и 30 названного закона в общем порядке (аналогично ранее действовавшему расчёту с применением индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП)).

Поэтому в настоящее время какие-либо ограничения по выплате пенсий работающим пенсионерам отсутствуют, и педагоги, имеющие право на получение трудовой пенсии (в том числе и досрочной, назначаемой за 25 лет педагогической деятельности в государственных и муниципальных учреждениях для детей), помимо заработной платы в полном размере получают установленную им пенсию.

**Анатолий Вифлеемский,
Ольга Чиркина**