

В. И. ЕРЕМЕНКО,

депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;
заместитель председателя Постоянной Комиссии по социальным вопросам;
член Комитета по законодательству и профильной комиссии
по делам ветеранов и блокадников; член комиссии по вопросам помилования
на территории Санкт-Петербурга; кандидат философских наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования являются принятая Законом Российской Федерации от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ Федеральная программа развития образования и одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 года № 1756-р Концепция модер-

низации российского образования на период до 2010 года.

В первом разделе Программы, посвященном состоянию и основным проблемам развития системы образования, среди основных факторов, оказывающих дестабилизирующее воздействие на деятельность образовательных учреждений, прежде всего указаны не-

полнота нормативно-правовой базы в области образования и систематическое неисполнение норм законодательства в области образования.

Среди основных целей, которые планируются достичь в ходе реализации Программы, предусмотрено дальнейшее развитие нормативных правовых основ реализации государственной политики в сфере образования.

Системой мероприятий по реализации Программы в период с 2000 по 2005 год предполагается разработать нормативно-правовую базу реализации государственной политики в области образования.

В ближайшее время планируется разработать проект закона о дошкольном образовании и проекты государственных образовательных стандартов дошкольного образования. Их принятие планируется в 2003 году. Предстоит также принять закон о государственных образовательных стандартах общего образования, разработать для утверждения Правительством нормативы финансирования общего образования. Подготовка этих и других нормативно-правовых актов свидетельствует о целенаправленной деятельности федеральных органов управления образованием по формированию нормативно-правовых механизмов модернизации российского образования.

Вместе с тем законопроектная работа в субъектах Российской Федерации осуществляется по-разному и, зачастую, не носит системного характера, в то время как ст. 29 Закона Российской Федерации «Об образовании» дает исчерпывающий перечень направлений деятельности субъектов Российской Федерации в области образования, входящих в их компетенцию и требующих нормативно-правового регулирования.

В соответствии с Рекомендациями по проблемам системного анализа и развития нормативной и законодательной базы образования федерального и регионального уровней (Письмо Министерства образования Российской Федерации от 28 февраля 2001 г. № 51-3/31-06) органам управления образованием субъектов Российской Федерации при совместной работе с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации рекомендуется отказаться от практики создания собственных законов об образовании по образу и подобию соответствующих федеральных законов. Однако эти рекомендации не всегда учитываются. Так, например, в Санкт-Петербурге предпринималась попытка разработки закона «Об образовании в Санкт-Петербурге» и даже Образовательного кодекса Санкт-Петербурга.

Предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере образования различны, что законодательно закреплено ст. 28 и ст. 29 Закона Российской Федерации «Об образовании». Поэтому принимаемые Российской Федерацией и ее субъектами законы не могут не отличаться предметом правового регулирования, конкретным содержанием, структурой, полнотой и способами нормативного правового регулирования.

При помощи законов субъектов Российской Федерации следует осуществлять нормативное правовое регулирование лишь тех отношений, которые отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

Одним из основных направлений нормативного правового регулирования таких отношений является вопрос определения и осуществления политики региона в области образования, не противоречащей политике Российской Федерации в этой области и основанной на региональной программе развития образования.

Согласно положениям ст. 1 Федерального закона «Об образовании», организационной основой государственной политики в области образования является Федеральная программа развития образования, утверждаемая федеральным законом. В связи с этим есть основания полагать, что организационной основой политики региона в области образования является региональная программа развития образования, разработка и реализация которой относится к предметам ведения субъекта Российской Федерации. К сожалению, законом Санкт-Петербурга такая программа — «Петербургская школа — 2004» — не принята.

В Санкт-Петербурге как крупном культурном центре образовательный процесс осуществляется в учебных учреждениях, реализующих образовательные программы всех установленных федеральным законодательством образовательных уровней.

Разработка и реализация программ развития дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования относятся к предметам ведения Комитета по образованию. Формирование и реализация стратегии развития среднего, высшего послевузовского профессионального и соответствующего дополнительного образования на основе долгосрочных приоритетов и потребностей Санкт-Петербурга относится к предметам ведения Комитета по науке и высшей школе. Именно эти направления политики Санкт-Петербурга в области образования не нашли отражения в предложенном Администрацией Санкт-Петербурга проекте закона Санкт-Петербурга «О программе развития системы образования»

Санкт-Петербурга на 2001–2004 годы «Петербургская школа — 2004». Программа не может считаться полной без участия в ее разработке по предметам ведения Комитета по науке и высшей школе.

Кроме того, в предложенном проекте Закона Санкт-Петербурга «О программе развития системы образования Санкт-Петербурга на 2001–2004 годы «Петербургская школа — 2004» не предусмотрена система мероприятий по реализации Программы, нет ответственных исполнителей, конкретных сроков реализации мероприятий, предусмотренных всеми пунктами Программы.

По аналогии с федеральным законодательством в рассматриваемом проекте закона уместно было бы предусмотреть такую форму ответственности за реализацию Программы, как подготовка ежегодного доклада о ходе выполнения Программы развития образования, который представлялся бы Законодательному Собранию Санкт-Петербурга и публиковался бы в официальных печатных изданиях.

Восемь целевых программ, на основе которых планируется осуществление Программы, не приняты законом Санкт-Петербурга и не учтены в законе о бюджете Санкт-Петербурга.

Таким образом, реализация проекта Закона Санкт-Петербурга «О программе развития системы образования Санкт-Петербурга на 2001–2004 годы «Петербургская школа — 2004» становится нереальной из-за отсутствия положений об ответственности за реализацию Программы и о финансировании заявленных целевых программ.

В первом полугодии 2002 года Администрацией Санкт-Петербурга был внесен подготовленный Комитетом по науке и высшей школе проект Закона Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Программа развития высшей школы Санкт-Петербурга» на 2002–2005 годы». Ни по форме, ни по содержанию, ни по срокам реализации данная Программа не соответствовала Программе, разработанной Комитетом по образованию. Вопросы же развития среднего специального и дополнительного профессионального образования остались за пределами этих двух программ. Анализ планов законодательных инициатив Администрации Санкт-Петербурга на 2000, 2001, 2002 годы показывает, что процесс планирования и подготовки проектов законов осуществлялся бессистемно.

Не все представленные в плане инициативы являются первоочередными, жизненно важными и требуют принятия их в виде закона. А если учесть, что эти проекты в пла-

нируемые сроки не были подготовлены и внесены для принятия их Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, то очевидна неэффективность Плана законодательных инициатив Администрации Санкт-Петербурга, сама законодательная работа и зависящие от нее вопросы управления образованием и его модернизации в Санкт-Петербурге.

Наряду с программой развития образования в Санкт-Петербурге, которая могла быть принята законом Санкт-Петербурга, к числу важнейших вопросов, находящихся в компетенции субъектов Российской Федерации, относятся и вопросы формирования местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования.

По различным причинам, в том числе и по причине разного уровня развития регионов, федеральные нормативы пока еще не приняты федеральным законом. Однако отсутствие федеральных нормативов финансирования образования не исключает возможность разработки и принятия субъектами Российской Федерации собственных региональных нормативов финансирования образовательных учреждений.

Так, в 2002 году Комитетом по образованию планировалась подготовка проекта закона Санкт-Петербурга «О нормативах финансирования образовательных учреждений, находящихся в собственности Санкт-Петербурга». Однако этот законопроект в установленное время не был подготовлен, и формирование бюджета Санкт-Петербурга на образование по-прежнему осуществляется по принципу, при котором за базу бралась сумма ассигнований прошлого года и умножалась на повышающий коэффициент, что не отражало реальной потребности образовательных учреждений в финансовых средствах и не давало возможности их справедливого распределения.

Закон Санкт-Петербурга, работу над которым я возглавлял и который называется «Об установлении региональных нормативов финансирования образовательных учреждений в Санкт-Петербурге», был принят Законодательным Собранием, но губернатор наложил на него вето. Одним из главных, по мнению губернатора, оснований для не подписания закона является, якобы, вмешательство Законодательного Собрания в компетенцию Администрации Санкт-Петербурга.

Однако здесь необходимо отметить, что финансирование образовательных учреждений на основе нормативов предусмотрено Законом Российской Федерации «Об образовании» в редакции, принятой еще в 1992 году.

В 1997 году нормативный порядок финансирования образовательных учреждений Санкт-Петербурга определен Законом Санкт-Петербурга «О разграничении компетенции Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Администрации Санкт-Петербурга в области образования».

До 2002 года Администрацией Санкт-Петербурга даже не предпринималась попытка разработки нормативов. В 2002 году постановлением губернатора Санкт-Петербурга от 22 февраля 2002 г. № 4 был утвержден План законодательных инициатив Администрации Санкт-Петербурга на 2002 год. В соответствии с этим планом во втором квартале Комитетом по образованию должен быть представлен в Административный комитет проект Закона Санкт-Петербурга «О нормах финансирования образовательных учреждений, находящихся в собственности Санкт-Петербурга». В третьем квартале 2002 года проект закона должен быть внесен в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Однако этот пункт плана (п. 17 раздела II), впрочем как и другие пункты плана в области образования на 2002 год и планов на предыдущие годы, не выполнен.

Администрация в этом вопросе свои полномочия в течение десяти лет не использовала, а попытку депутатов осуществить порядок финансирования образовательных учреждений Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законодательством расценила как вмешательство в свою компетенцию.

Совершенно очевидно, что после повторного рассмотрения закона вето губернатора было преодолено подавляющим большинством депутатов и 30 апреля 2003 года закон принят в прежней редакции.

Кроме вопросов финансирования к вопросам, входящим в компетенцию субъектов Российской Федерации, относятся и вопросы определения особенностей порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации.

В настоящее время порядок создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений имеет следующие особенности:

— учредителями некоторых образовательных учреждений не являются отраслевые исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, к предметам ведения которых относятся вопросы создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений;

— решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации образовательного учреждения, яв-

ляющегося собственностью Санкт-Петербурга, в нарушение Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ст. 13, п. 2) принимаются без предварительной экспертной оценки, проведенной уполномоченным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания и развития детей, без предварительного согласования с органами законодательной (представительной) власти;

— до настоящего времени в Санкт-Петербурге осуществляют свою деятельность образовательные учреждения, не имеющие государственной регистрации, не получившие статуса юридического лица и не имеющие всех обязательных признаков юридического лица в нарушение ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации. Эти образовательные учреждения лишены возможности быть реальными получателями и пользователями бюджетных средств и вынуждены заключать договоры с централизованной бухгалтерией, являющейся структурным подразделением органа управления образованием и не являющейся самостоятельным юридическим лицом;

— учитывая спрос населения на образовательные услуги, создаются многопрофильные образовательные учреждения, образовательная деятельность которых включает программы различного уровня и направленности, различные формы получения образования, платные дополнительные услуги, в том числе и образовательные.

Некоторые из этих учреждений имеют названия, которые не соответствуют нормативным правовым актам, определяющим тип и вид общеобразовательных учреждений, в результате чего у работников этих учреждений возникают проблемы при оформлении пенсий за выслугу лет. Деятельность таких учреждений не всегда находится в рамках правового поля, при этом должным образом не разработаны вопросы интеграции образовательных программ. В итоге все это приводит к нарушению исполнения законодательства Российской Федерации.

Кроме того, к особенностям порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений можно отнести, например, вопросы совместного учредительства образовательных учреждений, полагая, что в качестве учредителей могут выступать наряду с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и заинтересованные

организации, в том числе и те, для которых осуществляется подготовка выпускников образовательных учреждений.

К таким особенностям можно отнести также и вопросы изменения состава учредителей для образовательных учреждений, созданных территориальными исполнительными органами государственной власти, закрепления особенностей порядка создания образовательных комплексов, уточнение прав участников образовательного процесса в решении вопросов реорганизации образовательного учреждения, уточнение полномочий органов государственной власти в решении вопросов ликвидации образовательного учреждения.

Реализация некоторых из таких возможностей предусмотрена в подготовленном мною и принятом Законодательным Собранием Санкт-Петербурга «О государственных образовательных учреждениях начального профессионального образования Санкт-Петербурга», а также в недавно подготовленном нами проекте закона Санкт-Петербурга «Об особенностях порядка создания, реорганизации и ликвидации государственных образовательных учреждений, находящихся в собственности Санкт-Петербурга».

В компетенцию субъектов Российской Федерации входят также и вопросы установления национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов (такой закон был также подготовлен под моим руководством и принят За-

конодательным Собранием Санкт-Петербурга 08 января 2002 г. № 902-04).

Компетенцией Администрации Санкт-Петербурга является и установление дополнительных льгот обучающимся, воспитанникам, а также педагогическим работникам образовательных учреждений, закрепление видов и норм материального обеспечения участников образовательных отношений. Частично эти меры реализованы в подготовленном нами и принятом Законе Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге».

Большинство из принятых законов Санкт-Петербурга требуют постоянного внесения в них изменений и дополнений в соответствии с реальной обстановкой, сложившейся в петербургской системе образования. Но сначала должна быть сформирована законодательная база Санкт-Петербурга, предусмотренная Федеральным законом «Об образовании». И вместе с тем можно с уверенностью отметить, что без действенного контроля исполнения законодательства об образовании органами государственной власти Санкт-Петербурга, оперативного выявления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству об образовании, формирование нормативно-правовых механизмов модернизации отечественного образования осуществить невозможно.