N.V. Vinnik

The Problems of realization of the national program “Education” on the self-government level

The article is devoted to the problems of realization of the national program “Education” with which municipal powers faced to in their practice. It includes the law regulation analyze of program “Education”. There is some statistical information according to the social opinions about realization of the national program “Education”.

Keywords: national program, educational right, municipal powers, state powers, educational technologies, educational work, laws, corruption.

Винник Надежда Витальевна – преподаватель кафедры конституционного и административного права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). E-mail: hopeless07@rambler.ru

Проблемы реализации национальной Программы «Образование» на уровне местного самоуправления

В статье рассматриваются проблемы реализации национальной Программы «Образование», с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в правоприменительной практике, анализируются вопросы правового регулирования национальной программы. В работе приводятся статистические показатели общественного мнения относительно реализации национальной Программы «Образование».

Ключевые слова: приоритетная национальная программа, право на образование, органы местного самоуправления, органы государственной власти, автономные учреждения, образовательные технологии, воспитательная работа, нормативная база, коррупция.

Право на образование – одно из наиболее существенных конституционных социально-культурных прав человека; оно создает предпосылку для развития как личности, так и общества. В настоящее время в демократических государствах право на образование, в широком смысле, включает обычно целый комплекс прав: право на получение бесплатного начального или среднего образования в государственных и муниципальных школах и некоторых других образовательных учреждениях; общедоступность образования; право на выбор родителями формы обучения (религиозное, светское) для своего ребенка; свобода преподавания; право на учреждение частных учебных заведений.

Как справедливо когда-то заметил известный экономист Василий Леонтьев: «Образование удовлетворяет одну из самых важных человеческих потребностей и представляет собой социальное инвестирование, ведущее к росту

материального производства в будущем. Оно повышает уровень жизни нашего нынешнего поколения и при этом содействует повышению дохода будущих поколений». Усиление глобальной конкуренции охватывает не только традиционные рынки товаров, капиталов, системы национального управления, но и поддержку инноваций, развития человеческого потенциала [1].

Главная задача современной школы – это раскрытие способностей каждого ученика, воспитание личности, готовой к жизни в высокотехнологичном, конкурентном мире.

Федеральный закон «Об образовании» [2] устанавливает, что Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной. Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования.

Пять лет назад, 5 сентября 2005 года, Президентом РФ было объявлено о старте четырех приоритетных национальных проектов, в числе которых значился проект «Образование». Реализация проекта была названа в числе основных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной перспективе [3].

Приоритетный национальный проект (далее – ПНП) «Образование» призван ускорить модернизацию российского образования путем применения эффективных механизмов стимулирования необходимых системных изменений в указанной сфере в целях достижения современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям. В процесс реализации направлений проекта включены все уровни публичной власти, от согласованного взаимодействия которых зависит результат.

Законодательно определено, что организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам является вопросом местного значения муниципальных районов и городских округов. Механизмом реализации данного вопроса можно считать правовое закрепление за муниципальными образованиями муниципального имущества, предназначенного для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования [4].

Непосредственно к муниципальным школам относятся два направления приоритетного национального проекта:

- ✓ внедрение современных образовательных технологий;
- ✓ повышение уровня воспитательной работы в школах.

В рамках первого направления предусмотрено осуществление следующих мероприятий: разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования; оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием.

До конца 2009 года всем подключенным к Интернету в рамках национального проекта учреждениям был предоставлен бесплатный трафик за счет средств федерального бюджета. При этом, на субъекты Российской Федерации возложена обязанность оборудовать соответствующие школы автоматизированными рабочими местами. Все поставляемые в рамках национального проекта комплекты учебного оборудования передаются в собственность субъектов РФ, далее распределяются в соответствии с реальными потребностями школ по усмотрению субъекта.

Важным институциональным изменением является внедрение новой системы оплаты труда учителей – подушевое финансирование в образовании. В этой связи, предусмотрена дополнительная мера – вознаграждение за классное руководство. Данное направление ПНП «Образование» учитывает специфику деятельности классного руководителя в сельской местности и специальных образовательных учреждениях, где при более низкой наполняемости классов объем работы остается значительным.

В 2008 – 2009 гг. в ряде субъектов Федерации в рамках ПНП «Образование» была предусмотрена реализация на конкурсной основе экспериментальных проектов по совершенствованию организации питания обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях и муниципальных общеобразовательных учреждениях. Муниципальные школы Хабаровского края включились в эксперимент в этом году [5]. Из средств краевого бюджета на софинансирование выделено 44,0 млн. рублей. Для обеспечения проведения эксперимента органами местного самоуправления создана рабочая группа [6].

Материалы новостных средств массовой информации федерального и регионального уровней формируют представление о небывалом развитии системы образования, активных действиях должностных лиц местного самоуправления, направленных на реализацию проекта «Образование». Следует отметить, что эффективности реализации национального Проекта органам местного самоуправления удалось достичь при отсутствии единой нормативно-правовой основы его проведения. Внедрение данного национального проекта в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления не было обеспечено принятием нормативного правового акта, определяющего статус данного проекта, системы субъектов его реализации и иных статутных вопросов. Проект «Образование» обусловил принятие широкого ряда нормативных актов разной юридической силы, исходящих от разных субъектов нормотворчества.

Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, утвердивший основные направления и мероприятия ПНП «Образование», является совещательным органом, созданным в целях обеспечения взаимодействия органов власти различного уровня и организаций (объединений), и не наделен нормотворческой функцией. Для реализации решений Совета могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ. Таким образом, протоколы заседаний упомянутого Совета не могут выступать в качестве нормативно-правовой основы. Действующие федеральные и региональные программы развития российского

образования также не определяют статус и содержание национального проекта в указанной сфере.

В настоящее время правовое регулирование реализации ПНП «Образование» осуществляется, в основном, через подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня (указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в сфере образования) и нормативные правовые акты субъектов РФ, принимаемые по его отдельным направлениям и мероприятиям. При этом, различается форма закрепления мероприятий, осуществляемых в соответствии с действующими федеральными и региональными программами развития образования, и мероприятий, реализуемых в рамках приоритетного национального Проекта «Образование».

Так, Федеральная программа развития образования утверждена Федеральным законом; Национальная доктрина образования в Российской Федерации – Постановлением Правительства РФ; Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года – Распоряжением Правительства РФ.

Имеющееся положение выглядит нелогичным. Во-первых, с юридико-технической точки зрения, с одной стороны, действующие программные документы имеют разные названия и утверждаются нормативными правовыми актами различной юридической силы, с другой, позже вводимый и реализуемый национальный проект, действующий одновременно с утвержденными Программой, Доктриной и Концепцией и имеющий приоритетное значение, не обеспечен документом, облеченным в юридическую форму. Во-вторых, неясно соотношение содержания действующих одновременно нескольких программных документов, порядка и приоритетного значения их исполнения.

Необходима унификация программных документов в сфере образования, придание действующему приоритетному национальному Проекту «Образование», Федеральной программе развития образования, Национальной доктрине образования в Российской Федерации статус единой государственной программы. Унификация нормативной базы в сфере образования упростит и систематизирует деятельность органов местного самоуправления при принятии нормативных актов, направленных на реализацию национального проекта, что приведёт к повышению его эффективности.

В качестве показателей при оценке реализации ПНП «Образование» на уровне местного самоуправления можно обратиться к общественному мнению, так как органы местного самоуправления являются органами публичной власти, наиболее приближенными к населению. Анализ официальной информации об изучении общественного мнения граждан показывает:

- большинство населения практически не информировано ни о самих приоритетных национальных проектах, ни о ходе их реализации. Так, относительно вопроса: «Слышали ли Вы о национальных проектах?» хорошо осведомленными показали себя: 2006 г. – 13%, 2007 г. – 18%, 2008 г. – 17%; что-то слышали о них: 2006 г. – 57%, 2007 г. – 63%, 2008 г. – 67%; ничего не слышали о них: 2006 г. – 30%, 2007 г. – 19%, 2008 г. – 16%;

- многие граждане считают, что в результате реализации приоритетных национальных проектов ситуация в сфере образования существенно не улучшилась. На вопрос: «Как Вы думаете, привела ли реализация национального проекта к существенному улучшению дел в области образования?» получены следующие ответы: 2006 г. – скорее да (44%), скорее нет (42%) затруднились ответить (15%); 2007 г. – скорее да (40%); скорее нет (44%); затруднились ответить (16%); 2008 г. – скорее да (35%); скорее нет (45%); затруднились ответить (20%);
- большая часть респондентов уверена, что деньги, направленные на реализацию приоритетных национальных проектов, были потрачены неэффективно (2006 г. – 43%; 2007 г. – 51%; 2008 г. – 52%) или были просто разворованы (2006 г. – 31%; 2007 г. – 27%; 2008 г. – 15%), и только незначительная часть респондентов положительно оценивает эффективность вложения средств: 2006 г. – 13%; 2007 г. – 13%; 2008 г. – 14%. Затруднились с ответом: 2006 г. – 12%; 2007 г. – 9%; 2008 г. – 19% [7].

Можно не доверять статистике и общественному мнению, однако, с каждым годом количество преступлений, совершаемых в ходе реализации приоритетных национальных проектов, значительно увеличивается. Проект «Образование», по мнению некоторых исследователей, не стал исключением. Только за 9 месяцев 2008 года, по данным Генеральной прокуратуры РФ, количество нарушений законности в рамках реализации национального проекта в сфере образования составило 6449 нарушений, что превышает показатели 2007 года. Исключительно важной стороной приоритетных национальных проектов является их непосредственная связь с бюджетной деятельностью государства, новыми подходами, принципами в управлении публичными финансами. Активное финансирование реализации национальных проектов повлекло их интенсивную криминализацию, следовательно, и необходимость обеспечения криминологической безопасности всех участников указанных проектов. Граждане в современных условиях ощущают на себе влияние коррупции в сфере образования [8].

Как следует из Доклада начальника Управления образования администрации города Хабаровска «Об итогах деятельности муниципальной системы образования в 2009 – 2010 учебном году и основных задачах на 2010 – 2011 учебный год» в целях повышения экономической результативности использования муниципальной собственности в отрасли планируется активно использовать такие формы имущественных отношений как аренда, концессионное соглашение, оказание платных услуг муниципальными школами. Нельзя отрицать вероятность проявления коррупции в условиях перехода школ к новым организационно-правовым формам деятельности – автономным учреждениям.

В Программе содержание приоритетных национальных проектов определено лишь в самом общем виде путем перечисления основных направлений и мероприятий проектов. Количественные и качественные показатели этих мероприятий, источники и объемы их финансирования, за редкими исключениями, не указываются.

В рамках сопровождения реализации национального Проекта «Образование» в Самарской области выявлен факт нецелевого использования бюджетных средств должностными лицами детского дома-школы города Отрадный Самарской области в размере 5,5 млн. руб. Финансирование, выделенное на содержание воспитанников, было израсходовано на приобретение ГСМ, заработную плату и медицинское обслуживание работников учреждения. По данному факту возбуждено уголовное дело по ст. 285.1 УК РФ (нецелевое расходование бюджетных средств).

Только в ходе выполнения Приказа Генерального прокурора РФ от 10 января 2007 года №11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» органами прокуратуры за 12 месяцев 2007 года было выявлено 9165 нарушений в сфере образования (30,5% – от всех нарушений, связанных с реализацией ПНП). Львиная доля подобных нарушений допускалась на уровне местного самоуправления.

Отсутствие системности нормативного регулирования, проявления коррупции и недоверие общественности составляют круг проблем реализации ПНП «Образование».

Следует упомянуть о «перегибах» при реализации национального проекта: в ситуации, когда органы местного самоуправления занимаются исключительно направлениями, обозначенными в ПНП «Образование», не уделяя при этом должного внимания иным направлениям, связанным с образованием. В систему образования включены не только сами учащиеся и учителя, но и обеспечивающий персонал.

Можно стремиться к тому, что школа станет центром творчества и информации, насыщенной интеллектуальной и спортивной жизни. Образовательный процесс должен строиться с учетом индивидуальных особенностей детей и современных научных знаний о ребенке. Можно поставить задачу сконструировать так называемое «умное» здание, то есть современное, где предусмотрены технологии обучения, укрепления здоровья, обеспечения школьников нормальным, качественным питанием. Все школы будут иметь доступ уже не к обычному, а к широкополосному Интернету. Вопрос о том, будут ли все эти меры эффективными и принесут ли результаты, если не осуществлять мер, обеспечивающих надлежащие условия проведения образовательного процесса, остаётся открытым. В Амурской области муниципальные школы вынуждены ждать рассмотрения заявок на приобретение мебели и инвентаря администрациями муниципальных образований до одного года, при этом заработная плата технического персонала составляет четыре тысячи рублей в месяц при прожиточном минимуме в шесть тысяч. Вопросы обеспечения школ мебелью и заработная плата технического персонала не являются предметом национального проекта, следовательно, не являются приоритетными. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение национального проекта возникает перед государством, в то время как ответственность за ненадлежащее решение вопросов местного значения возникает, в первую очередь, перед населением.

Муниципальные образования участвуют в реализации единой государственной политики в социальной сфере, определяемой на федеральном уровне, а национальный Проект «Образование» стал обязательным ее компонентом. В этой связи, необходимо последовательно предпринять меры по решению проблем, препятствующих реализации приоритетных направлений: во-первых, систематизировать нормативную базу, относящуюся к направлениям проекта; во-вторых, выявлять и пресекать коррупционные действия; в-третьих, информировать население о действиях органов местного самоуправления и должностных лиц, способствующих эффективной реализации Проекта «Образование». Комплекс этих мер, в свою очередь, будет способствовать повышению доверия к органам местного самоуправления, а также к социальной политике государства в сфере образования.

Литература и источники:

1. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. – 2009. – № 214.

2. Об образовании : Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 (ред. от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ) // Российская газета. – № 172. – 1992.

3. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.07.2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5. Об участии в 2010 году в экспериментальном проекте по совершенствованию организации питания обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях : Постановление правительства Хабаровского края от 02.08.2010 г. – 200-пр.

6. О создании рабочей группы по сопровождению экспериментального проекта по совершенствованию организации питания обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях города Хабаровска: Постановление администрации города Хабаровска от 30.08.2010 г. № 2777.

7. Горохов, Д. Б. О результатах мониторинга приоритетного национального Проекта «Образование» и его нормативного обеспечения / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова, М. Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2009.– № 9. – С. 27 – 33.

8. Анисимов, С. Н. Преступления, совершаемые в рамках реализации приоритетных национальных проектов, как объект криминологического исследования / С. Н. Анисимов // Российский следователь. – 2009. – № 17. – С. 22 – 25.

9. Тен, О. Я. Доклад «Итоги деятельности муниципальной системы образования в 2009 – 2010 учебном году и основные задачи на 2010 – 2011 учебный год».