

Образовательное право

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 83-ФЗ: правовое положение школ

Жанна Петровна Осипцова,

*секретарь-заведующая правовым отделом аппарата
Профсоюза работников народного образования и науки РФ*

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — **ФЗ об изменении правового положения учреждений**) затрагивает около 330 тысяч бюджетных учреждений всех уровней подчинённости (федеральных, региональных и муниципальных); вносит изменения в 26 специальных федеральных законов и в три поправочных федеральных закона; предполагает разработку и утверждение значительного числа подзаконных нормативных правовых актов.

Федеральный закон об изменении правового положения учреждений вступает в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых этой статьёй установлены иные сроки вступления их в силу (часть 1 статьи 33).

Частью 13 указанной статьи предусмотрено, что с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г. устанавливается переходный период (первоначально срок переходного периода составлял со дня официального опубликования закона до 1 января 2011 г.), под который подпадают прежде всего и в основном учреждения регионального и местного подчинения.

Переходный период означает, что существующие государственные и муниципальные учреждения могут продолжать функционировать в привычном режиме, при одновременном проведении подготовительной работы по изменению их правового положения в соответствии с требованиями этого федерального закона.

Изменения в базовых федеральных законах об образовании, внесённые Федеральным законом № 83-ФЗ

Характеризуя изменения, внесённые Федеральным законом № 83-ФЗ

Ж.П. Осипцова. **Федеральный закон № 83-ФЗ: правовое положение школ**

в Закон РФ «Об образовании» (поправки внесены в 11 статей закона) и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (поправки внесены в 8 статей закона), отметим следующее.

- Уточнены правовые нормы, регулирующие порядок учредительства образовательного учреждения, а также осуществления функций и полномочий учредителя образовательного учреждения, созданного Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (*пункты 1, 2.1 статьи 11 Закона РФ «Об образовании»*). Признан утратившим силу пункт 3 статьи 11 Закона РФ «Об образовании», который устанавливал, что отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором, заключённым между ними в соответствии с законодательством.

- Более чётко определён правовой статус образовательных учреждений по форме собственности, на основе которой они создаются (*пункт 3 статьи 12 Закона РФ «Об образовании»*).

Установлено, что государственным является образовательное учреждение, созданное Российской Федерацией (федеральное государственное образовательное учреждение) или субъектом РФ (государственное образовательное учреждение, находящееся в ведении субъекта РФ), муниципальным является образовательное учреждение, созданное муниципальным образованием.

Негосударственным является образовательное учреждение, созданное в соответствии с Законом РФ «Об образовании» собственником (гражданином (гражданами) и (или) юридическим лицом (юридическими лицами), за исключением Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований).

- В соответствии с изменениями, внесёнными в законодательство Федеральным за-

коном № 83-ФЗ применительно к деятельности государственных и муниципальных учреждений, выходящей за рамки их основной деятельности, исключено понятие «предпринимательская деятельность». Теперь установлено, что в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке указываются структура его финансовой и хозяйственной деятельности, в том числе осуществления приносящей доходы деятельности (для государственных и муниципальных учреждений — в случаях, не противоречащих федеральным законам), а также порядка распоряжения имуществом, приобретённым за счёт доходов, полученных от приносящей доходы деятельности (*подпункт 6 пункта 1 статьи 13 Закона РФ «Об образовании»*).

Статья 47 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона № 83-ФЗ теперь именуется «Приносящая доход деятельность образовательного учреждения», предусматривая, что школа вправе вести приносящую доход деятельность, предусмотренную её уставом, постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствует указанным целям. При этом указанная деятельность государственными и муниципальными образовательными учреждениями допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Предусмотрено также, что казённое учреждение не вправе осуществлять долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), организаций, приобретать акции, облигации, иные ценные бумаги и получать доходы (дивиденды, проценты) по ним.

- Уточнены положения о порядке создания образовательных учреждений, которые предусматривают, что порядок создания:
 - федеральных государственных образовательных учреждений устанавливается

Правительством РФ, если иное не предусмотрено федеральным законом;

- ▶ государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ, — высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- ▶ муниципальных образовательных учреждений — местной администрацией муниципального образования (*пункт 1 статьи 33 Закона РФ «Об образовании»*).

Кроме того, установлено также, что порядок создания, реорганизации и ликвидации федеральных высших учебных заведений определяется Правительством РФ, если иное не установлено федеральными законами и указами Президента РФ. Порядок создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений, функции учредителя которых выполняют органы местного самоуправления городских округов (муниципальных районов), устанавливается в соответствии с законодательством РФ местными администрациями городских округов (соответствующих муниципальных районов) (*пункт 2 статьи 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*).

- По всему тексту федеральных законов об образовании слова «финансирование», «финансируется» заменены на слова «финансовое обеспечение», которые означают введение иного порядка финансового обеспечения образовательной деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений (*подпункты 16 и 17 статьи 28, подпункты 3 и 11 пункта 1 статьи 29, статья 41 Закона РФ «Об образовании»; подпункты 9, 18 пункта 3 статьи 24, статьи 28 и 29 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*).

Так, определено, что финансовое обеспечение образовательной деятельности федеральных государственных казённых учреждений и финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями осуществляются на основе федеральных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Федеральные нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности устанавливаются в порядке, установленном Правительством РФ.

Финансовое обеспечение образовательной деятельности государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ, и муниципальных образовательных учреждений, осуществляется на основе региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности.

Таким образом, на федеральном уровне должны быть разработаны и утверждены федеральные нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности федеральных образовательных учреждений — казённых, бюджетных и автономных. На региональном уровне должны быть разработаны и утверждены региональные нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений — казённых, бюджетных и автономных.

Кроме того, предусмотрено, что финансовое обеспечение научных исследований высшими учебными заведениями осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, в ведении которых находятся эти высшие учебные заведения, отдельно от финансового обеспечения образовательной деятельности (*пункт 3 статьи 28 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*).

- Установлены особенности правового регулирования порядка использования образовательными учреждениями имеющихся у них средств, предусматривающие, что если порядком предоставления

Ж.П. Осипцова. **Федеральный закон № 83-ФЗ: правовое положение школ**

средств не установлено иное, государственные и муниципальные образовательные учреждения (за исключением образовательных учреждений, созданных в форме казённых учреждений) самостоятельно определяют направления и порядок использования своих средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных учреждений (*пункт 5 статьи 42 Закона РФ «Об образовании»*).

Если порядком предоставления средств не установлено иное, высшие учебные заведения самостоятельно определяют направления использования средств, полученных ими из соответствующего бюджета и иных источников, не запрещённых законодательством (*пункт 4 статьи 28 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»*).

Регулирование трудовых отношений с учётом положений Федерального закона № 83-ФЗ

Частью 27 статьи 30 ФЗ об изменении правового положения установлено, что орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, *при заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения* предусматривает в нём:

- права и обязанности руководителя;
- показатели оценки эффективности и результативности его деятельности;
- условия оплаты труда руководителя;
- срок действия трудового договора, если такой срок установлен учредительными документами бюджетного учреждения;
- условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом РФ при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, пре-

вышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Следовательно, начиная с 1 января 2011 г. при заключении трудовых договоров в письменной форме с руководителями федеральных, региональных и муниципальных бюджетных учреждений, определяя условия трудового договора (обязательные и дополнительные), предусмотренные *статьёй 57 Трудового кодекса РФ*, необходимо уделять особое внимание и учитывать вышеуказанные положения. Исходя из буквального толкования этой нормы учёт этих условий возможен только при заключении трудового договора, т.е. при приёме руководителя на работу, но не путём внесения изменений в действующий трудовой договор (формально при принятии этого федерального закона ошибочно прямо не предусмотрен такой порядок).

Вместе с тем следует учитывать, что распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р утверждены рекомендации по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений, в соответствии с пунктом 4 которых для внесения новых условий в трудовой договор заключается дополнительное соглашение к нему, о чём орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, обязан предупредить руководителя бюджетного учреждения в письменной форме не позднее чем за два месяца в соответствии со *статьёй 74 Трудового кодекса РФ*. Назначаемому руководителю эти условия включаются в трудовой договор при его заключении.

Согласно *части 7 статьи 31* в связи с принятием *ФЗ об изменении правового положения не требуется переназначение руководителей и иных*

работников казённых учреждений, созданных в соответствии с законодательными актами, изменёнными этим федеральным законом, и этой статьёй, а также существующих бюджетных учреждений.

Таким образом, трудовые отношения с руководителями и работниками бюджетных и казенных учреждений сохраняются, условия трудовых договоров в связи с этим не изменяются, за исключением внесения изменений в условие трудового договора о месте работы работника, а также изменения сведений в трудовых договорах о наименовании работодателя (после утверждения изменений в уставах образовательных учреждений). Кроме того, необходимо внести записи в трудовые книжки работников об изменении наименования образовательного учреждения¹. Изменения и дополнения в коллективные договоры школ вносятся в соответствии с *Трудовым кодексом РФ (статья 44)*.

В соответствии с *пунктом 3 статьи 14 ФЗ о НКО* устав бюджетного или казенного учреждения также должен содержать наименование учреждения с указанием типа соответственно «бюджетное учреждение» или «казённое учреждение», сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетное или казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

В связи с этим следует учитывать, что государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, осуществляется в соответствии с *Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (статья 18)*.

¹ См. п. 3.2 Инструкции по заполнению трудовых книжек (утверждена постановлением Минтруда России от 10 октября 2003 г. № 69).

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

При этом согласно *пункту 3 статьи 52 Гражданского кодекса РФ* изменения учредительных документов приобретают силу для третьих лиц с момента их государственной регистрации, а в случаях, установленных законом, — с момента уведомления органа, осуществляющего государственную регистрацию, о таких изменениях. Однако юридические лица и их учредители (участники) не вправе ссылаться на отсутствие регистрации таких изменений в отношениях с третьими лицами, действовавшими с учётом этих изменений.

Основные статусные изменения в правовом положении государственных и муниципальных учреждений

Основной целью предусматриваемых *Федеральным законом № 83-ФЗ* изменений в правовом положении государственных и муниципальных учреждений изначально определялось повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. При этом должны решаться, по крайней мере, две центральные задачи:

- создание условий и стимулов для более эффективного использования бюджетным учреждением средств, предоставленных из бюджета (через расширение объёма прав части бюджетных учреждений по аналогии с автономным учреждением, переход на субсидии по выполнению государственного (муниципального) задания, отмену субсидиарной ответственности учредителя (собственника), поступление полученных доходов в распоряжение бюджетного учреждения);
- создание условий для органов власти по оптимизации сети учреждений (через расширение компетенции органов власти по реорганизации, изменению

Ж.П. Осипцова. **Федеральный закон № 83-ФЗ: правовое положение школ**

типа и ликвидации подведомственных учреждений, установление гарантий сохранения объёма бюджетных ассигнований при изменении типа учреждения).

При переходе в новый статус бюджетных учреждений остаётся неизменным:

- счета школ по-прежнему открываются в казначействе (финансовом органе);
- на все закупки распространяется действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- система управления в основном сохраняется (не требуется переназначение руководителя и иных работников учреждения);
- недвижимым имуществом школа не может распоряжаться без согласия собственника;
- лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы продолжают действовать;
- имущество школ сохраняется у них в полном объёме без перезакрепления.

В целом организационные мероприятия должны быть сведены к минимуму — необходимо только внести изменения в устав школы, а также в трудовые договоры и трудовые книжки работников.

Таким образом, базовые изменения в статусе бюджетных учреждений сводятся в конечном итоге к расширению объёма их прав и большей самостоятельности:

- изменяются механизмы финансового обеспечения — переход с бюджетной сметы на субсидии по государственному (муниципальному) заданию;
- полученные доходы не являются доходами бюджета, остаются в распоряжении школ и должны направляться на достижение целей, ради которых она создана;

- школы получают большую самостоятельность при использовании средств, полученных из бюджета;

- отменяется субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетного учреждения;

- расширяются права при распоряжении движимым имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества);

- заключаются гражданско-правовые договора, приобретаются права и обязанности от своего имени.

Что касается казённых учреждений, то в силу самого ФЗ об изменении правового положения с 1 января 2011 г. должны быть созданы федеральные казённые учреждения путём изменения типа действующих федеральных государственных учреждений в сферах, которые определены в части 1 статьи 31 этого федерального закона. Региональные и муниципальные казённые учреждения должны быть созданы в переходный период в соответствии с утверждёнными региональными и местными органами власти перечнями казённых учреждений.

По сути, статус казённых учреждений будет идентичен существующему, закреплённому в действующем законодательстве правовому статусу бюджетного учреждения, с дополнительным ограничением в виде зачисления всех полученных школой средств от приносящей доходы деятельности в соответствующий бюджет.

Автономные учреждения будут функционировать и создаваться в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в редакции ФЗ об изменении правового положения.

При этом следует учитывать утверждённые распоряжением Правительства РФ

от 7 сентября 2010 г. № 1505-р методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений с учётом сферы их деятельности, разработанные для оказания органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления содействия по приведению правового положения государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений в соответствие с требованиями Федерального закона № 83-ФЗ.

Методические рекомендации содержат

- *характеристику правового положения казённых, бюджетных и автономных учреждений (основные положения, определяющие правовой статус трёх типов учреждений);*
- *критерии, основанные на положениях федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов, в целях определения типа государственного (муниципального) учреждения (оценки целесообразности принятия решения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения);*

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- *дополнительные критерии определения типа государственного (муниципального) учреждения, основанные на учёте его экономического и управленческого потенциала (оценки целесообразности принятия решения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения).*

Этим документом рекомендованы конкретные показатели для определения экономического и управленческого потенциала государственного (муниципального) учреждения (пункты 9–11 методических рекомендаций), а также констатируется тот факт, что чем выше экономический и управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, тем менее целесообразно сохранять на установленный переходный период финансовое обеспечение данного учреждения на основе бюджетной сметы и (или) изменять его тип для создания казённого учреждения.

Что касается проблем и разного рода рисков при реализации этих нововведений, то они, конечно, существуют, практика применения этого федерального закона их проявит более наглядно, в связи с чем возникнет необходимость в дальнейшем его совершенствовании.