

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
*директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук,
г. Нижний Новгород*

Хозяйственная и производственная деятельность образовательных учреждений (включая летние оздоровительные и трудовые лагеря) ведётся сегодня вопреки, а не благодаря государственной политике в сфере образования.

- правоприменительная практика
- привлечение учащихся к труду
- злоупотребления правом

Декларируются финансово-хозяйственная самостоятельность, модернизация правового регулирования, однако на практике в финансово-хозяйственной сфере очевидны волюнтаризм, произвол, полное беззаконие по отношению к правам образовательных учреждений: если проверяют, то ищут лишь нарушения в действиях директора школы, руководителя летнего оздоровительного лагеря. Об уголовных делах, которые заводят на директоров, и многочисленных нарушениях, обнаруженных при проверках деятельности школ, слышали все. А кто-нибудь слышал хотя бы об увольнении чиновников, которые нарушают право на финансово-хозяйственную самостоятельность школы? Вопрос риторический. Такие чиновники остаются на своих местах.

Иными словами, на сегодня основная проблема нормативно-правового регулирования хозяйственной деятельности образовательных

учреждений — это правоприменительная практика и нелегитимные трактовки нормативных актов чиновниками либо прямое неисполнение норм права. Проблемой же собственно законодательства является недостаточная регламентация детского добровольного производственного труда.

Могут ли дети трудиться?

Легальный производственный труд несовершеннолетних в возрасте до 14 лет в России сегодня запрещён законодательством, по крайней мере его легально нельзя оплатить в рамках трудовых отношений. Если в советское время нормативно стимулировалось трудовое воспитание и привлечение детей к производительному труду, то сегодня ситуация принципиально иная.

Законом РСФСР от 16.04.1959
«Об укреплении связи школы с жизнью»

и о дальнейшем развитии системы народного образования в РСФСР» школе было прямо предписано в процессе учебно-воспитательной работы знакомить учащихся с разнообразными видами труда в обществе, помогать школьникам выявить их склонности и сознательно выбрать будущую профессию.

Статьёй 9 названного Закона РСФСР Советам Министров автономных республик, исполнительным комитетам краевых и областных Советов депутатов трудящихся, Советам народного хозяйства экономических административных районов, министерствам и ведомствам РСФСР было предписано: выделять рабочие места для производственного обучения учащихся на промышленных предприятиях, стройках, в совхозах, ремонтно-технических станциях, создавать учебные цехи на предприятиях, школьные и межшкольные учебно-производственные мастерские с соблюдением правил охраны труда и техники безопасности; выделять инженерно-технический, агрономический персонал и квалифицированных рабочих для производственного обучения учащихся.

Кроме того, колхозам было рекомендовано обеспечивать организацию производственного обучения учащихся в ученических бригадах колхозов, учебно-опытных хозяйствах и колхозных бригадах с оплатой выработанных ими трудодней, а также выделение необходимой техники. Для производственного обучения учащихся выделять агрономический и технический персонал.

Основы законодательства о народном образовании СССР были основой для разработки законов об образовании союзных республик. Так, в РСФСР был принят Закон РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании», который фактически утратил силу в связи с принятием Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

Учебно-материальная база учреждений народного образования развивалась и укреплялась за счёт средств государственного бюд-

жета, а также капитальных вложений, предусматриваемых в планах экономического и социального развития.

Кроме того, этим законом предусматривалось участие предприятий, учреждений и организаций в развитии учебно-материальной базы учебно-воспитательных учреждений: государственные предприятия, учреждения и организации, колхозы, кооперативные, профсоюзные, комсомольские и другие общественные организации в установленном порядке принимали участие в развитии и укреплении учебно-материальной базы учебно-воспитательных учреждений, в строительстве, ремонте, оборудовании учебных зданий, общежитий и других сооружений и помещений учебно-воспитательных учреждений.

Устав средней общеобразовательной школы, одобренный Постановлением Совмина СССР от 08.09.1970 № 749, также регламентировал и собственно хозяйственную деятельность школы. Так, устанавливалось, что средняя общеобразовательная школа имеет земельный участок, где предусматриваются спортивная, учебно-опытная, отдыха и другие зоны.

Статья 38 Закона РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании» регламентировала трудовое воспитание и обучение в школе, в которое включалось систематическое участие школьников в *общественно полезном, производительном* труде с учётом их возрастных и индивидуальных особенностей, способностей, состояния здоровья и при наличии необходимых условий завершалось овладением одной из массовых профессий.

Общественно полезный, производительный труд в целях трудового воспитания, обучения и профессиональной ориентации учащихся мог быть организован в общеобразовательных школах, межшкольных учебно-производственных комбинатах, школьных и межшкольных учебных и учебно-производственных мастерских, мастерских средних профессионально-технических

училищ, в учебных цехах и на участках предприятий, а также в ученических производственных бригадах и в других формах. В этих же целях в период летних каникул школьники могли участвовать на добровольных началах, с согласия родителей, под контролем школы и органов здравоохранения в посильном общественно полезном, производительном труде в народном хозяйстве.

Устав средней общеобразовательной школы устанавливал (пункт 11), что «обучение и воспитание учащихся проводятся в процессе учебной работы, внеклассных и внешкольных занятий и *общественно полезного труда*». Устав устанавливал обязанность учащихся школы не только старательно учиться, примерно вести себя, но и активно участвовать в общественной жизни школы и общественно полезном труде (пункт 24). Также Устав определял, что учащиеся в школе привлекаются к самообслуживанию и другим видам общественно полезного труда с учётом возраста, пола, физических возможностей детей, норм и требований гигиены и охраны их здоровья (пункт 30). Контроль за соблюдением учащимися санитарно-гигиенических норм труда и техники безопасности возлагался на администрацию школы, медицинских работников и учителей.

Положением о порядке и условиях добровольного труда учащихся общеобразовательной и профессиональной школы в свободное от учёбы время, утверждённым постановлением Госкомтруда СССР, Государственного комитета СССР по народному образованию, Секретариата ВЦСПС и Секретариата ЦК ВЛКСМ от 3.06.88 № 343/90-01-490/25/17-30/43/34-а (которое, кстати, сохраняет свою силу и в настоящее время), в пункте 1 были установлены следующие обязательные требования для привлечения учащихся к трудовой деятельности:

- могут привлекаться учащиеся общеобразовательных школ, учреждений начального и среднего профессионального образования, достигшие 14-летнего возраста;
- учащиеся могут приниматься на работу на предприятия, в учреждения, организации с согласия одного из родителей (или лица, его замещающего) в свободное от учёбы время;
- учащиеся могут привлекаться для выполнения лёгкого труда, не причиняющего вреда их

здоровью, нормальному развитию и не наносящего ущерба посещаемости учебного заведения.

Таким образом, в рамках действовавшего в советское время законодательства к производительной трудовой деятельности на добровольной основе могли привлекаться учащиеся старше 14 лет (также как и сегодня в соответствии с нынешним правовым регулированием). А вот дети до 14 лет привлекались к *самообслуживанию и другим видам общественно полезного труда* с учётом возраста, пола, физических возможностей детей, норм и требований гигиены и охраны их здоровья.

В Законе РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» есть пункт 14 статьи 50, согласно которому **привлечение учащихся, воспитанников гражданских образовательных учреждений без согласия учащихся, воспитанников и их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой, запрещается.**

В результате прокурорские работники в массовом порядке пишут представления на уставы школы, делая замечание на недопустимость такого пункта: «*Учащиеся обязаны участвовать в самообслуживающем труде, дежурстве по школе, классе*». Тем самым, не понимая сути данной нормы устава, фактически трактовка прокурорских работников отделяет школу от труда.

В то же время, исходя из требований законодательства об образовании, *возможно обязательное привлечение учащихся к любому труду, предусмотренному образовательной программой* (работа в учебных мастерских, на пришкольном участке и др.). Привлекать же учащихся к *труду, не предусмотренному учебной программой*, можно только на добровольных началах, причём должно быть получено согласие

как ученика, так и его родителей (законных представителей).

Для легитимности привлечения к труду рекомендуется заключать договора между родителями и школой об обучении, в которых среди прочих прав и обязанностей предусматривать положения о согласии родителей на привлечение учащихся к труду. Родители могут указать и виды труда, на привлечение своего ребёнка к которым они дают согласие.

Однако если родители откажутся (или сам ребёнок не захочет), то привлечь ребёнка к труду в школе нельзя (например, даже нельзя заставить принести воды и стереть с доски перед уроком!). Мнения у родителей по этому поводу могут быть разными. Я, как родитель, категорически против различного рода периодически проводимых в школах «субботников», на которых учащихся заставляют убирать окрестности школы (территории, находящиеся за пределами забора школы), особенно весной, после схода снега, когда проявляются набросанные за зиму шприцы и прочие отходы жизнедеятельности людей и животных. Пусть этим занимаются коммунальные службы или высокооплачиваемые чиновники во главе с мэрами, которые под телекамерами иногда изображают, что убирают мусор (естественно, в рабочее время, получая за это зарплату, на порядок превышающую зарплату дворника), что с экономической точки зрения — предельная глупость, так как каждый должен заниматься своим делом, причём профессионально.

Злоупотребления правом

Руководители органов местного самоуправления, включая руководителей местных администраций и их подразделений — органов управления образованием, нередко нарушают нормы действующего законодательства, формально прикрываясь при этом законами. Например, автономные учреждения, которые теоретически должны были реализовать принципы финансово-хозяйственной самостоятельности

образовательных учреждений.

На практике же их в ряде регионов продолжают финансировать по сметам, а там, где перешли на планы финансово-хозяйственной деятельности, выясняется, что по существу изменений также не происходит — любые расходы под жёстким контролем чиновников.

А вот сами чиновники используют подведомственные автономные учреждения на «полную катушку», причём «используют» в плохом, преступном смысле. Пока самый яркий пример такого «креативного» использования автономных учреждений я видел в городе Кирове. Автономному учреждению — муниципальному детскому саду дают субсидию 165 млн рублей, и оно без проведения торгов в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ заключает договор с «нужной» чиновникам компанией на строительство другого детского садика!

Для обхода предписаний законодательства и придания видимости законности кировские чиновники даже изобрели новый термин — «редукцион». Это то же самое, что и аукцион с понижением цены, предусмотренный законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд, но название другое — чтобы никто не требовал выполнения предписаний действующего законодательства.

Управленцы меня поймут — «кировские» одновременно (в один день!) провели свой редукцион (естественно, среди одной «приятной» им во всех отношениях фирмы) на выполнение строительно-монтажных работ на объекте: «Детский сад на 220 мест с плавательным бассейном» и на выполнение проектных работ на том же самом объекте (также с одной формой). Причём редукцион на заключение договора на разработку проекта (его цена примерно 3 млн) проведён в 13 часов, тогда как редукцион на собственно строительные работы — задолго до этого — в 10.00. Вот так в Кирове строят теперь детские садики: больше это напоминает

хищение бюджетных средств в особо крупном размере.

По другой «шалости» чиновников, ценой 6,5 млн, также с помощью подведомственного муниципального автономного образовательного учреждения, Управление федеральной антимонопольной службы по Кировской области уже вынесло предписание о нарушении антимонопольного законодательства и привлечении должностных лиц администрации и этого автономного учреждения к административной ответственности.

Вот как такие действия местных администраций описывают судебные инстанции: «...схема, в рамках реализации которой ...создаётся учреждение ... противоречит смыслу Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Закона о размещении заказов, фактически направлена на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о размещении заказов».

Кроме того, в данном случае создаётся ситуация, при которой учреждению и, соответственно, иным организациям, с которыми оно в последующем заключает гражданско-правовые договоры, предоставляются преимущественные условия осуществления деятельности в сфере При этом доступ других хозяйствующих субъектов к названной сфере невозможен, что, в свою очередь, приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

...Внешне эти действия имеют законный характер, т.е. не нарушают формальных требований права. Однако, согласно части 1 статьи 10 Гражданского кодекса РФ, не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребления правом в иных формах. Не допускается использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребления доминирующим положением на рынке».

Итак, местная администрация совершает внешне законные действия, но по сути злоупотребляют правом. Это же касается и собственно хозяйственной деятельности образовательных учреждений.

Вместо сметы бюджетным и автономным учреждениям пришёл план финансово-хозяйственной деятельности.

На практике он часто отличается от сметы лишь своим объёмом и тем, что кроме собственно цифр сметы в него включаются другие сведения.

С 1 января 2012 г. вступает в силу Приказ Минфина России от 28.07.2010 № 81н, утверждающий Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения. На основании этого приказа орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, вправе утвердить единую форму плана для государственного (муниципального) бюджетного учреждения. При этом в соответствии с пунктом 16 Требований учредитель может утвердить как единую форму плана финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) для бюджетных и автономных учреждений, так и две отдельные формы для каждого вида учреждений.

В соответствии с пунктом 10 Требований при формировании плановых показателей поступлений учреждение должно отразить, в частности: субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания; целевые субсидии; поступления от оказания учреждением услуг (выполнения работ), относящихся в соответствии с уставом учреждения к его основным видам деятельности, которые для физических и юридических лиц предоставляются на платной основе, а также поступления от иной приносящей доход деятельности.

Таким образом, также как и при прежнем порядке сметного финансирования, при составлении плана финансово-хозяйственной деятельности одновременно следует планировать и производственную деятельность, указывать суммы, связанные с реализацией имущества, прочими доходами, а также безвозмездными поступлениями юридических и физических

лиц (грантах, пожертвованиях и проч.). Даже пожертвования надо на год вперёд планировать (а угрожают в перспективе ещё и составлением планов на три года вперёд!).

При этом расписывать расходы придётся по всё тем же кодам операций сектора государственного управления (КОСГУ) в соответствии с Приказом Минфина РФ от 28.12.2010 № 190н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Плановые объёмы выплат, связанных с выполнением учреждением государственного (муниципального) задания, должны формироваться с учётом нормативных затрат. Следовательно, план ФХД может быть составлен только после того, как учреждению будет доведено государственное (муниципальное) задание. Учитывая, когда на практике принимаются бюджеты и доводятся средства до учреждений, весьма вероятно, что планы ФХД во многих муниципальных образованиях будут утверждаться «задним числом».

Таким образом, по сути, никакой финансово-хозяйственной самостоятельности на практике у школы или летнего оздоровительного лагеря не прибавится.

Фикцией во всё большем числе регионов становятся и нормативы финансирования школ, ведь реальное финансирование происходит отнюдь не по нормативам финансирования.

Яркий пример тому — последнее повышение зарплаты учителям (якобы на 30%). В Нижегородской области при этом никто никаких нормативов не менял, а денег немного добавили и приказали на повышение тратить весь надтарифный фонд (ныне именуемый стимулирующим). Причём повышение только учителям, а администрации вообще было предписано снизить зарплату. Так, в частности, для директоров школ установили ограничение — не более трёх средних заработных плат учителей. Подчеркнём, что в отли-

чие от федеральных рекомендаций ограничению подверглись уже не оклады руководителей, а размеры их заработных плат, включающие все стимулирующие выплаты (в том числе премии по итогам работы).

Несмотря на такие титанические усилия в связи с отсутствием средств на повышение зарплаты учителям в регионе, зарплата реально повысилась процентов на 20. Вместе с тем деньги в области есть — например, на строительство стадионов к первенству мира 2018 года или на заграничный вояж главы города (по официальной информации для изучения опыта проведения городских праздников). Видимо, в развитых странах учиться больше нечему — только как праздники проводить.

О какой самостоятельности руководителя школы или летнего лагеря может идти речь, если по-прежнему их штатные расписания утверждаются (или согласовываются) начальниками муниципальных управлений образования, да ещё во многих случаях и начальниками муниципальных финансовых управлений?

Более того, требуют «согласовывать» приказы о материальном стимулировании работников! Вот и идут на ухищрения директора, именно поэтому и появляются так называемые «подснежники», следом за которыми в отношении руководителей школ, детских садов, летних оздоровительных лагерей возбуждают уголовные дела.

Таким образом, вести хозяйственную деятельность образовательного учреждения, несмотря на объявленную модернизацию и «повышение» их «финансово-хозяйственной самостоятельности», с каждым годом всё сложнее и сложнее.

Более того, с переводом образовательных учреждений в статус «новых» бюджетных и автономных учреждений о нормативах финансирования вообще забудут. Ведь вместо этого предписано использовать

понятие «нормативы затрат» на оказание государственных муниципальных услуг. При этом был принят Приказ Минфина РФ № 137н, Минэкономразвития РФ № 527 от 29.10.2010 «О методических рекомендациях по расчёту нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений», в котором отмечается, что по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, нормативные затраты могут определяться отдельно по каждому бюджетному или автономному учреждению.

При этом за многочисленными формулами в этих методических рекомендациях скрывается простой метод расчёта: то, что потратили в этом году, поделить на число учащихся (их ведь теперь также именуют единицами оказания государственной или муниципальной услуги!) и получить «удельные нормативы затрат» — в расчёте на единицу услуги. Затем умножить на контингент учащихся нового финансового года — и получить нормативы затрат. О том, что они могут в разы отличаться от объективно существующих потребностей в финансовых ресурсах для качественного образования, предлагается просто забыть. Таким образом, финансировать образовательные учреждения предлагается не просто «от достигнутого», как было в советское время, а по принципу — не более, чем «достигнуто», так как в расчёты нормативов затрат не берётся инфляция.

Дестимулирование производственной деятельности в сфере образования

В 2011 году произошло событие, касающееся предоставления льгот по уплате налога на прибыль организациям, занимающимся образовательной деятельностью.

В соответствии с пунктом 1.1 статьи 284 НК РФ учреждениями, осуществляющими образовательную и (или) медицинскую деятельность, применяется налоговая ставка налога на прибыль ноль процентов при соблюдении следующих условий, перечисленных в пунктах 1, 3 статьи 284.1 НК РФ:

1) вид образовательной или медицинской деятельности учреждения включён в Перечень видов образовательной и медицинской деятельности, установленный Правительством РФ. При этом деятельность, связанная с санаторно-курортным лечением, не относится к медицинской деятельности;

2) учреждение имеет лицензию (лицензии) на осуществление образовательной и (или) медицинской деятельности, выданную (выданные) в соответствии с законодательством России;

3) доходы учреждения за налоговый период от осуществления образовательной и (или) медицинской деятельности, а также от выполнения научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок, учитываемые при определении налоговой базы, составляют не менее 90% от доходов, учитываемых учреждением при определении налоговой базы, либо учреждение за налоговый период не имеет доходов, учитываемых при определении налоговой базы. При этом средства целевого финансирования в определении процентной доли доходов не учитываются.

Таким образом, если школа ведёт производственную деятельность, если организован летний трудовой лагерь, а не просто оказываются платные образовательные услуги, никакой льготы по налогу на прибыль ей не предоставляется.

Что дальше?

К сожалению, приходится прогнозировать, что дальше будет только хуже.

Никаких гарантий финансово-хозяйственной самостоятельности и стимулирования производственной деятельности школ, развития системы летних трудовых лагерей не предусматривает и законопроект «Об образовании в Российской

Федерации», который по своему качеству значительно хуже действующего Закона «Об образовании». Более того, из законопроекта исключены даже те декларации финансово-хозяйственной самостоятельности, которые остались в действующем законе.

В соответствии с частью 5 статьи 102 «Финансовое обеспечение образовательной деятельности» законопроекта, *если порядком предоставления средств не установлено иное*, государственные и муниципальные образовательные организации (*за исключением образовательных организаций, созданных в форме казённых учреждений*) самостоятельно определяют направления и порядок использования средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных организаций. Таким образом, государственные и муниципальные казённые образовательные учреждения (а таковыми в большинстве регионов стали, в частности, интернатные, коррекционные учреждения) законодательно лишаются финансово-хозяйственной самостоятельности. В отношении же остальных учреждений всё отдаётся на откуп местных властей — никто не мешает им

принять подзаконные акты и установить такие «порядки предоставления средств», что субсидии бюджетным и автономным учреждениям вообще ничем не будут отличаться от сметы казённых учреждений (что в общем-то уже происходит на практике).

В разглагольствованиях чиновников о модернизации образования, да и в различных концепциях и стратегиях задача финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений ставилась как ключевая для повышения эффективности использования бюджетных средств в системе образования. Однако законопроект, призванный обеспечить правовую поддержку этой самой модернизации, на корню рубит ростки финансово-хозяйственной самостоятельности.

* * *

К большому сожалению, можно сделать вывод, что проблемы нормативно-правового регулирования хозяйственной деятельности образовательных учреждений не только не решаются, но с каждым годом, с учётом правоприменительной практики, усугубляются. **НО**