

НОВАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Принятый летом 2004 года и вступивший в силу с 1 января 2005 г. Федеральный закон № 122–ФЗ от 22 августа 2004 г. принципиально изменил образовательное законодательство.

Особенно это коснулось муниципальной системы образования и, прежде всего, её нормативно–правового обеспечения.



Ирина Тарасова,
директор
Департамента
образования и
социально-правовой
защиты детства
администрации
Нижнего Новгорода

Статьей 16 этого закона были внесены многочисленные изменения в Закон РФ «Об образовании», что привело к формированию фактически нового образовательного законодательства. К полномочиям органов местного самоуправления в области образования статьей 31 Закона «Об образовании» теперь отнесены:

- 1) предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;
- 2) предоставление дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района;
- 3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- 4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- 5) учёт детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;
- 6) опека и попечительство.

В соответствии со статьей 15 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления муниципального района вправе решать и другие вопросы, не отнесённые к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённые из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации).

При этом по решению соответствующих органов местного самоуправления могут создаваться и действовать муниципальные органы управления образованием (п. 3 ст. 37 Закона «Об образовании»).

Но чтобы органы местного самоуправления в сфере образования могли действовать в рамках своей компетенции, должны быть приняты необходимые нормативно-правовые акты. **Сегодня фактически требуется разработать новую нормативно-правовую базу деятельности муниципальной системы образования, так как изменения законодательства привели к отмене многих ранее действовавших на федеральном уровне правовых норм.**



На федеральном уровне многие вопросы теперь регламентируются лишь в отношении федеральных образовательных учреждений. Это означает, что их нужно регламентировать на муниципальном уровне, приняв необходимые нормативные акты, учитывая местные особенности. К сожалению, федеральные органы управления образованием не только не дают практических рекомендаций — как формировать новую нормативно-правовую базу муниципальной системы образования, но даже до сих пор не привели в соответствие с действующим законодательством многие федеральные нормативные акты (например, Типовые положения о соответствующих типах образовательных учреждений). А ведь проверки исполнения законодательства об образовании проводятся не только ведомственные, но и органами прокуратуры.

Таким образом, муниципальные органы управления образованием должны самостоятельно формировать новую нормативную базу деятельности муниципальной системы образования. Рассмотрим на примере города Нижнего Новгорода — крупного муниципального образования — опыт регламентации деятельности муниципальной системы образования.

Экономические условия функционирования муниципальной системы образования

Установлено, что муниципальные школы должны финансироваться на основе федеральных нормативов и нормативов субъекта Российской Федерации. Эти нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчёте на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе.

В Нижнем Новгороде в 2003 г. разработана методика нормативного финансирования, адаптированная с учётом изменений в законодательст-

ве. Учтены и положения разработанных на уровне региона законодательных актов.

В соответствии с Законом Нижегородской области № 145-З от 10 декабря 2004 г. «О предоставлении органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области субвенций на исполнение полномочий в области общего образования» органы исполнительной власти области при формировании областного бюджета на очередной финансовый год предусматривают средства, необходимые для предоставления гражданам общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, реализующих основные общеобразовательные программы (за исключением полномочий по содержанию зданий и коммунальных расходов). Представительные органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области принимают нормативный правовой акт, устанавливающий порядок осуществления органами местного самоуправления района или городского округа полномочий в области общего образования за счёт субвенций из областного бюджета.

В Нижнем Новгороде такой порядок и был утверждён в рамках методики нормативного финансирования. В соответствии с этой методикой расходы бюджета города на финансирование муниципальных образовательных учреждений и целевых мероприятий в области образования включают в себя две составные части: **нормативный бюджет и целевой бюджет.**

Нормативный бюджет включает расходы за счёт средств городского бюджета, в том числе за счёт субвенций на реализацию государственного стандарта общего образования, предоставляемых из бюджета Нижегородской области. При этом определяются нормативы оплаты труда и материальных расходов. Норматив финансирования оплаты труда включает расходы на оплату труда, начисления на оплату труда и выплату ежемесячной денежной компенсации педагогическим работникам муниципальных школ (в том числе руководящим работникам, деятельность которых связана с образовательным процессом) на книгоиздательскую продукцию и периодические издания. Расходы на выплату ежемесячной денежной компенсации педагогическим работникам муниципальных школ на книгоиздательскую продукцию и периодические издания рассчитываются, исходя из штатной численности педагогических работников.

Для того чтобы выделить расходы за счёт субвенций, сформирована система нормативов финансирования материальных расходов. Целевая часть бюджета включает в себя ряд расходов за счёт средств городского бюджета. Приказом Департамента образования и социально-правовой защиты детства администрации города № 94 от 03.03.2005 г. утверждены



нормативы финансирования в расчёте на одного обучающегося, воспитанника. Вот как выглядит норматив финансирования материальных расходов на одного обучающегося, воспитанника в динамике двух лет (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

	2004 г.	2005 г.
Дошкольные учреждения:		
детский сад	2700 руб.	2900 руб.
детский сад — центр развития ребёнка	3300 руб.	3400 руб.
Школы общеобразовательные	400 руб.	550 руб.
Гимназии, лицеи	480 руб.	700 руб.
Школы с углублённым изучением предметов	480 руб.	700 руб.
Детские дома	28 399 руб.	30 000 руб.
Школы-интернаты	9000 руб.	10500 руб.
Специальная (коррекционная) школа	2327 руб.	3000 руб.

Смета каждого образовательного учреждения включает нормативную и целевую части. Нормативная часть рассчитывается на основе нормативов на заработную плату и материальных расходов. Материальные расходы по статьям бюджетной экономической классификации в пределах средств по нормативу школа распределяет самостоятельно. Статьи расходов, входящие в состав целевой части бюджета, включаются в смету школы в пределах бюджетных ассигнований с учётом потребности школы и бюджетной обеспеченности в соответствии с методикой, определяемой Департаментом финансов и налоговой политики и концепцией бюджетной и налоговой политики города на 2005 год.

Расходы на оплату труда финансируются единой суммой на соответствующие счета школ или обслуживающих их Централизованных бухгалтерий. Материальные расходы школ также финансируются единой суммой на соответствующие счета школ или обслуживающих их Централизованных бухгалтерий в пределах сметных ассигнований с выделением расходов за счёт субвенций. Разбивку по статьям бюджетной классификации в пределах нормативной части материальных расходов школа выполняет самостоятельно с учётом ограничений, установленных действующим законодательством.

Постановлением Городской думы г. Нижнего Новгорода № 6 от 16.02.2005 г. «О порядке исполнения государственных полномочий в области общего образования и финансировании муниципальных образовательных учреждений в 2005 году» был отрегулирован ряд важных вопросов функционирования муниципальных школ.

Так, в частности, были определены категории учащихся муниципальных школ, питание которых финансируется за счёт средств бюджета города:

- дети из семей, имеющих среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума;
- дети из многодетных семей (трое детей и более);
- дети инвалидов;
- дети, родители которых подверглись воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- дети-инвалиды;
- дети, родители которых погибли при исполнении служебного долга;
- учащиеся кадетских классов.

Также был установлен размер платы родителей за содержание детей в муниципальных детских садах и яслях в размере 20% от затрат на содержание ребёнка в дошкольном учреждении. Отмена федеральных ограничений по верхнему пределу родительской платы привела к тому, что в ряде регионов плата родителей повысилась до 30–40% от стоимости содержания ребёнка, однако в Нижнем Новгороде удалось удержать её размер на прежнем уровне. При этом было предусмотрено снижение на 50% платы за содержание детей в муниципальных детских садах для следующих категорий детей:

- из семей со средним доходом на одного члена семьи не более 4-кратной минимальной заработной платы;
- из семей, в которых двое и более детей посещают муниципальные детские сады;
- дети инвалидов I и II групп;
- дети из семей, имеющих трёх и более детей;
- дети, родители которых работают в детских садах.

Полностью не взимается плата за содержание детей с недостатками в физическом или психическом развитии и детей в туберкулёзных группах.

Статьёй 13 Закона «Об образовании» предусмотрено, что устав гражданского образовательного учреждения в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации,



разрабатывается и принимается образовательным учреждением и утверждается его учредителем. Порядок утверждения устава муниципального образовательного учреждения устанавливается органом местного самоуправления.

Организационные условия функционирования муниципальной системы образования

Разработан порядок утверждения уставов школ и примерный устав муниципальной школы, обеспечивающей финансово-хозяйственную самостоятельность школ при изменении законодательства об образовании. Приведём лишь несколько пунктов из Примерного устава:

«1.7. Учреждение является юридическим лицом со дня государственной регистрации, имеет круглую печать (печать с изображением Государственного Герба Российской Федерации), бланки и штампы со своим наименованием, лицевой (расчётный и иные) счёт(а) в органах казначейства (в банковских учреждениях).

4.6. Имущество учреждения, закреплённое за ним на праве оперативного управления, может быть полностью или частично изъято собственником в случаях и на условиях, которые установлены законодательством.

Не подлежит изъятию имущество, приобретённое за счёт средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

4.8. Учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, может иметь самостоятельный баланс, расчётный (лицевые) счёт.

4.16. Средства, полученные учреждением в качестве арендной платы, самостоятельно используются на обеспечение и развитие образовательного процесса».

В Примерном уставе регламентированы лишь общие для всех типов образовательных учреждений разделы.

Остальные разделы школы разрабатывают самостоятельно с учётом конкретных особенностей их функционирования. Однако руководители школ могут воспользоваться разработанными Департаментом образования и социально-правовой защиты детства (при научно-методической поддержке сотрудников лаборатории социально-экономических исследований Нижегородского института развития образования) Рекомендациями по оформлению отдельных разделов устава. Это касается прежде всего таких специфических для разных типов образовательных учреждений разделов устава, как «Цели образовательного процесса. Типы и виды реализуемых образовательных программ», «Основные характеристики организации образовательного процесса», «Управление учреждением», «Права и обязанности участников образовательного процесса».

Кроме того, есть рекомендации по регламентации деятельности органов управления школой и по разработке важнейших локальных актов её работы.

В соответствии с порядком утверждения Устава муниципальной школы в Нижнем Новгороде устав (новая редакция, изменения и дополнения к нему) разрабатывается и принимается коллективом школы, а потом утверждается. Устав школы должен быть согласован с Управлениями образования и социально-правовой защиты детства администрации района и администрации города. Решение об утверждении Устава школы (новой редакции, изменений и дополнений к нему) принимает руководитель Департамента образования и социально-правовой защиты детства администрации города.

Регламентация оплаты труда работников муниципальных школ

Многие федеральные нормативные акты по оплате труда с 1 января 2005 г. не распространяются на работников школ. Так, Федеральная Единая тарифная сетка по оплате труда сохраняет своё действие лишь для работников федеральных образовательных учреждений, а Инструкция по оплате труда работников народного образования теперь может рассматриваться лишь как рекомендательный документ.

Статья 53 Федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников муниципальных учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. При этом в муниципальных образованиях, уровень расчётной бюджетной обеспеченности которых становится основанием для предоставления дотаций (чтобы выровнять бюджетную обеспеченность муниципальных образований), размер оплаты труда работников муниципальных



школ определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Федерации.

Полагаем, что при разработке муниципальной системы оплаты труда необходимо неукоснительно выполнять положения статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.

Эта статья предусматривает, что при издании органами местного самоуправления нормативных правовых актов нужно соблюдать следующие условия:

— вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан по состоянию на 31 декабря 2004 г.;

— при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объём финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Поэтому Департамент образования и социально-правовой защиты детства разработал новое Положение об оплате труда работников муниципальных школ. При этом в целом сохранена прежняя система оплаты труда и принят ещё ряд нормативных актов, регламентирующих оплату труда педагогов в Нижнем Новгороде.

Принятые нормативные акты нужны не просто для того, чтобы сохранить существовавший уровень материальной защищённости работников муниципальных школ. Этот уровень должен быть повышен. Так, уже упоминавшимся Постановлением Городской думы Нижнего Новгорода № 6 от 16.02.2005 г. «О порядке исполнения государственных полномочий в области общего образования и финансирования муниципальных образовательных учреждений в 2005 году» были увеличены на 15% должностные оклады руководящих, педагогических и библиотечных работников, работающих в классах повышенного уровня образования в гимназиях, лицеях, школах с углублённым изучением отдельных предметов. Оклады работников муниципальных дошкольных учреждений 1-й категории были повышены на 20%, 2-й категории — на 15%.

Распоряжением администрации города Н. Новгорода № 1191-р от 14.04.2005 г. «Об установлении ежемесячной

надбавки к заработной плате молодым специалистам муниципальных учреждений города Нижнего Новгорода»

с 1 апреля 2005 г. молодым специалистам, работающим в муниципальных учреждениях здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры и спорта и имеющим стаж работы до 3 лет, установлена ежемесячная надбавка к должностному окладу (тарифной ставке): закончившим среднее специальное учебное заведение — в размере 200 рублей; закончившим высшее учебное заведение — 300 рублей.

В соответствии со статьёй 145 Трудового кодекса РФ труд руководителей образовательных учреждений, финансируемых из местного бюджета, оплачивается в порядке, установленном органами местного самоуправления. Для исполнения этой нормы законодательства Постановлением Городской думы № 6 от 16.02.2005 г. предусмотрено, что руководители муниципальных школ получают дополнительные средства на основе положения о материальном стимулировании руководителей муниципальных образовательных учреждений, утверждаемого директором Департамента образования и социально-правовой защиты детства администрации города.

Согласно ст. 32 Закона «Об образовании» в компетенцию школы по-прежнему входит установление заработной платы работников, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования. Поэтому в Департаменте образования разработали и приняли примерное положение о материальном стимулировании работников образовательных учреждений, на основании которого школы вносят необходимые изменения, учитывающие конкретные особенности своего функционирования, разрабатывают и принимают свои положения.

г. Нижний Новгород