

ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ШКОЛ

**Анатолий
Вифлеемский,**
директор
Центра экономики
образования,
кандидат
экономических
наук

В соответствии с новой редакцией статьи 43 (п. 1) Закона «Об образовании» школа самостоятельно ведёт финансово-хозяйственную деятельность. Однако из пункта 2 статьи 43 исключены слова о возможности использовать закреплённые за школами финансовые и материальные средства по собственному усмотрению. Ликвидированы и все остальные права школ на пользование финансовыми и материальными средствами. Если прежде была норма о том, что не использованные в текущем году (квартале, месяце) финансовые средства не могут быть изъяты у школы или зачтены учредителем в объём финансирования этой школы на следующий год (квартал, месяц), то теперь эта норма отменена.

Ликвидированы нормы законодательства, связанные с обязательным наличием самостоятельного баланса и расчётного счёта в банковских и иных кредитных организациях. В ряде регионов может быть восстановлена старая советская практика наличия одного на все учреждения района баланса и одного на всех лицевого счёта в казначействе.

В то же время общие нормы гражданского законодательства распространяются на школы, как самостоятельные юридические лица, в полном объёме. Поэтому можно и сохранить собственные расчётные счета школ, так как открывать их по Закону «Об образовании» не запрещено. В региональном образовательном законодательстве можно сохранить прежние нормы Закона «Об образовании», однако если муниципалитет или регион (в отношении подведомственных учреждений) примет решение закрыть расчётные счета и перевести их в казначейство, то отстоять свои права на самостоятельность школам, скорее всего, не удастся. Анализ судебной практики по этому вопросу показывает, что защитой для школы были прежние нормы статьи 43 Закона «Об образовании». Теперь они ликвидированы, и сильные школы, имеющие значительные внебюджетные поступления, школы-хозяйства, зарабатывающие деньги, могут быть подчинены в своей деятельности не только органам управления образованием, но и казначейским структурам. Такие школы могут перевести внебюджетные потоки в другие структуры. Оптимальный вариант — создать при школе попечительский совет в качестве самостоятельной некоммерческой организации. Это обеспечит реальную самостоятельность в использовании внебюджетных поступлений, послужит инструментом оптимизации налоговых платежей.

Мы полагаем, что те муниципалитеты, которые хотят иметь развивающиеся и эффективно функционирующие образовательные комплексы, будут сохранять собственные расчётные счета и обеспечивать финансово-хозяйственную самостоятельность муниципальных школ.

Если же неукоснительно следовать нормам бюджетного законодательства, то самостоятельно распоряжаться школы могут лишь пожертвованиями, грантами и целевыми поступлениями, которые в понимании Бюджетного кодекса относятся к внебюджетным средствам. **Всё, что заработала школа, является бюджетными средствами и должно быть зачислено в доход бюджета, а вот вернуть школам эти средства в качестве дополнительного источника финансирования можно, но отнюдь не обязательно.** В результате в некоторых муниципальных образованиях уже в полном объёме зачисляют доходы от аренды в муниципальный бюджет и не возвращают их школам.

Такая позиция основана на нормах статей 41 и 42 Бюджетного кодекса. В соответствии со статьёй 41 Бюджетного кодекса к неналоговым доходам бюджета относятся: доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной



собственности, и доходы от платных услуг, которые оказывают бюджетные учреждения, находящиеся в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. При этом согласно 42-й статье Бюджетного кодекса РФ доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объёме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

К предпринимательской деятельности теперь относятся торговля покупными товарами, оборудованием; оказание посреднических услуг; долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций; приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним; ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией. Оказание платных дополнительных образовательных услуг теперь также рассматривается как предпринимательская деятельность.

К иной приносящей доход деятельности относится, например, реализация и сдача в аренду основных фондов и имущества школ. При этом сняты все ранее действовавшие ограничения: по ценам аренды, по необходимости получить согласие совета школы, по запрету аренды с правом выкупа, по необходимости направлять средства, полученные в качестве арендной платы, на обеспечение и развитие образовательного процесса в данной школе.

Практика зачисления в доход бюджета заработанных муниципальными школами средств без дальнейшего их направления на нужды школ может быть распространена и на всю предпринимательскую деятельность, а не только на доходы от аренды. Однако органы местного самоуправления могут оставить эти доходы в распоряжении самой школы. Такое решение будет соответствовать гражданскому законодательству: статья 298 Гражданского кодекса устанавливает, что если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Обратим также внимание на неоднозначный пример того, как распорядились внебюджетными средствами федеральных государственных образовательных учреждений. Федеральное агентство по образованию приказом № 404 от 30 декабря 2004 г. утвердило порядок составления, утверждения смет доходов и расходов по средствам, полученным от предприниматель-

ской и иной приносящей доход деятельности, и внесения в них изменений на 2005 год.

С одной стороны, установлено (п. 16.), что действующим бюджетным законодательством РФ не предусматривается возмещение из средств федерального бюджета расходов, произведённых за счёт внебюджетных средств. Отметим также, что в этом случае учреждению придётся ещё заплатить и налог на прибыль.

С другой стороны, установлено, что привлечение учреждениями дополнительных средств не влечёт за собой снижения нормативов и (или) абсолютных размеров его финансирования за счёт средств федерального бюджета. Также в Порядке определено, что учреждения ежегодно на предстоящий финансовый год составляют и самостоятельно утверждают сметы доходов и расходов (п. 3), при этом по мере необходимости могут в течение года вносить изменения в эти сметы (п. 5). В последнем случае учреждения уточняют смету доходов и расходов, утверждают и представляют её в территориальный орган федерального казначейства. Смету доходов и расходов по внебюджетным средствам подписывает начальник экономической службы (или главный бухгалтер) учреждения или подразделений, приложении к смете — руководитель и начальник экономической службы (или главный бухгалтер).

Организация и оплата труда работников муниципальных образовательных учреждений

Наиболее острая для работников образования проблема, требующая разработки нормативной правовой базы, — оплата труда работников муниципальных образовательных учреждений.

Федеральные гарантии оплаты труда работников муниципальных школ отменены с 1 января 2005 г. Единая тарифная сетка по оплате труда больше уже не единая и действует лишь в отношении работ-



ников федеральных образовательных учреждений. Поэтому теперь каждый регион и каждый муниципалитет должны принять для своих работников Единую тарифную сетку или разработать иную систему оплаты труда.

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, размер оплаты труда работников муниципальных учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Федерации.

Аналогичные нормы установлены статьёй 143 Трудового кодекса РФ: тарифная система заработной платы работников федеральных государственных учреждений устанавливается Правительством России, работников государственных учреждений субъектов Федерации — органами государственной власти субъектов Федерации; работников муниципальных учреждений — органами местного самоуправления.

На федеральном уровне приняты Единые рекомендации по системам оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях, на 2005 год, в которых рекомендуется применять тарифную систему оплаты труда работников бюджетной сферы на основе ЕТС с сохранением 18 разрядов и действующих межразрядных тарифных коэффициентов, устанавливающих соотношение ставок первого и восемнадца-

того разрядов 1:4,5. Ставка первого разряда ЕТС по оплате труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливается соответственно органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Позиция «всё оставить по-старому» изложена и в совместном Письме Министерства образования и науки РФ и Профсоюзом работников народного образования и науки РФ № АФ-947/96 от 26 октября 2004 г. «О размерах и условиях оплаты труда работников образовательных учреждений в 2005 году», которое содержит Рекомендации об условиях оплаты труда работников образовательных учреждений. Используя эти Рекомендации, каждый муниципалитет должен принять свою Инструкцию по оплате труда работников образовательных учреждений (или Положение об оплате труда).

В то же время, хотя пункт 4 статьи 54, устанавливающий самостоятельность образовательного учреждения при определении формы и системы оплаты труда, размеров доплат, надбавок, премий и других мер материального стимулирования, и утратил силу, в соответствии со статьёй 32 Закона «Об образовании» в компетенцию школы по-прежнему входит установление заработной платы работников школ, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования. Поэтому органы местного самоуправления по-прежнему могут принимать лишь примерные положения о материальном стимулировании работников школ.

Приведём примерный перечень нормативных актов, которые должен принять каждый регион для формирования нормативно-правовой базы организации и оплаты труда работников подведомственных образовательных учреждений:

- об организации оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений;
- о тарифной ставке (окладе) первого разряда ЕТС;
- о дифференциации в уровнях оплаты труда работников и размерах тарифных ставок (окладов) по разрядам ЕТС;
- об отнесении к разрядам оплаты труда ЕТС должностей и профессий работников;
- о показателях и порядке отнесения учреждений к группам по оплате труда руководителей;
- об установлении повышенных тарифных ставок (окладов) отдельным категориям работников, занятым в особых условиях труда (специалистам, работающим в сельской местности и др.);
- о порядке оплаты труда высококвалифицированных рабочих, занятых на важных и ответственных работах;
- о размерах и порядке выплат компенсационного характера;
- о размерах и порядке выплат стимулирующего характера;
- положение о материальном стимулировании руководителей муниципальных образовательных учреждений.

Естественно, что большинство муниципалитетов будет просто дублировать размеры оплаты труда, устанавливаемые регио-



ном, однако для этого всё равно необходимо будет принять нормативный акт представительного органа местного самоуправления.

Определённые гарантии работникам даёт Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 г., статья 153 которого предусматривает, что при издании органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов должны соблюдаться 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 этой даты в натуральной форме, совокупный объём финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

При нарушении этих норм можно рекомендовать пострадавшим работникам обращаться в прокуратуру или в суд. Ещё лучше, если обращение в прокуратуру будет исходить от профсоюзной организации.

Эксперты ЦК профсоюзов относят к правилам и требованиям оплаты труда педагогических работников следующие элементы:

- ставки заработной платы;
- оплату труда с учётом повышения ставок;
- тарификацию;
- доплаты за дополнительную работу;
- доплаты за условия труда, отклоняющиеся от нормальных;
- выплаты, обусловленные районным регулированием оплаты труда;
- процентные надбавки в районах Крайнего Севера;
- другие выплаты.

К условиям оплаты труда педагогических работников эксперты относят:

- изменение размеров ставок заработной платы;
- показатели квалификации;
- соотношение размеров ставок;
- зависимость размеров оплаты труда от объёмов учебной (педагогической) работы;
- соотношение размеров ставок сельских и городских учителей;
- соотношения по повышенным ставкам за работу в определённых учреждениях;
- порядок исчисления заработной платы;

- особенности исчисления зарплаты преподавателей начального и среднего профессионального образования;
- определение размеров ставок, исходя из утверждённых норм часов за ставку;
- порядок и случаи почасовой оплаты;
- порядок доплат за вредные условия труда;
- порядок исчисления стажа педагогической работы.

Если проанализировать состав приведённых перечней, то с учётом требований статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ никаких отраслевых систем оплаты труда вместо Единой тарифной сетки (ЕТС) при всём желании реформаторов ввести будет невозможно.

Старые советские Типовые штаты для соответствующих типов и видов учреждений следует рассматривать лишь как рекомендательные, так как таких компетенций Федерации не предоставлено. Хотя, возможно, что если Типовые положения о соответствующих типах и видах образовательных учреждений будут дополнены Типовыми штатами, они приобретут статус обязательного нормативного документа. Иначе каждый муниципалитет будет вынужден разрабатывать собственные типовые штаты для подведомственных учреждений (совместно с регионом — для общеобразовательных учреждений, на которые выделяются субвенции).

На момент написания настоящей статьи автору не известен ни один муниципалитет, который бы разработал и принял в полном объёме все необходимые нормативные акты для регламентации оплаты труда работников муниципальных образовательных учреждений.

Вот, например, что было принято в нашем городе: Примерное положение о материальном стимулировании работников образовательных учреждений; Положение о материальном стимулировании руководителей муниципальных образовательных учреждений города; решения об установлении ставки первого разряда ЕТС по оплате труда и о размерах ставок ЕТС по оплате труда работников бюджетной



сферы; о дополнительном отпуске (до 1 года один раз в 10 лет) для работников муниципальных образовательных учреждений.

В Нижнем Новгороде установлены: повышение на 15% должностных окладов руководящих, педагогических и библиотечных работников, работающих в классах повышенного уровня образования в гимназиях, лицеях, школах с углублённым изучением отдельных предметов в пределах выделенных бюджетных ассигнований (это достаточно распространено по России); повышение должностных окладов работникам муниципальных дошкольных учреждений 1-й категории на 20%, 2-й категории — на 15%. Низкооплачиваемым работникам муниципальных дошкольных учреждений города, труд которых оплачивается на основе Единой тарифной сетки, установлена ежемесячная компенсационная выплата в следующих размерах: 1-й разряд — 85 рублей, 2-й разряд — 65 рублей, 3-й разряд — 25 рублей. Более богатые северные регионы, Санкт-Петербург и Москва устанавливают аналогичные выплаты в намного большем размере.

Принято решение установить педагогическим работникам муниципальных образовательных учреждений (в том числе руководящим работникам, деятельность которых связана с образовательным процессом) ежемесячную денежную компенсацию в размере 100 рублей на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий (каждый муниципалитет также сам должен принять такое решение; Федеральный закон «Об образовании» эту компенсацию устанавливает теперь лишь для работников федеральных образовательных учреждений). Каждый регион должен определить порядок предоставления бесплатной жилой площади с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа) для работников государственных и муниципальных учреждений субъекта Федерации.

Статья 55 Закона «Об образовании» предусматривает установление педагогам пенсии за выслугу лет. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением этой меры социальной поддержки педагогическим работникам, устанавливаются законодательными актами субъекта Федерации.

г. Нижний Новгород



Юридические консультации

На вопросы читателей журнала отвечает юрист, доктор юридических наук Любовь Погребняк

✉ С 1984 г. по 1986 г. я работал в Саратовском городском дворце пионеров заведомом техники и руководителем кружка юниоров. Когда я обратился за оформлением пенсии по выслуге лет (25 лет педстажа), ГУ УПФ мне отказало, сославшись на то, что в списке должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии, нет моей должности. Теперь эта должность называется (Постановление Правительства РФ от 29.10.02 №781) «педагог дополнительного образования». Но я занимался образовательным (воспитательным) процессом. Правомочен ли мне отказ от пенсии по выслуге лет и что мне делать, куда обратиться в данной ситуации?

Анатолий Михайлович Костин,
г. Саратов

Правомочен ли отказ в досрочной трудовой пенсии (за выслугу лет)?

Всё зависит от того, какая запись сделана в вашей трудовой книжке.

Если сделана запись «принят заведующим отдела техники, руководителем кружка», то вам правильно отказали в оформлении назначения пенсии по выслуге лет, так как в списках должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии, данной должности нет.

Если же вы были приняты руководителем кружка и была сделана соответствующая запись в трудовой книжке об этом, то действительно должность руководителя кружка в настоящее время переименована в должность «педагог дополнительного образования», которая имеется в списках должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение пенсии.

На практике идентичность трудовых функций руководителя кружка и педагога дополнительного образования доказывается решением суда.

Для обращения в суд территориальное управление Пенсионного фонда обязано вам дать письменный ответ отказ в оформлении назначения пенсии за выслугу лет.

Продолжение на с. 183.