

Анализ законодательных новаций для руководителей школы

Тамара Николаевна Шевченко

Как известно, незнание законов не освобождает от ответственности за их неисполнение. Так, директор обязан подписать акт налоговой проверки даже в том случае, если слабо разбирается в сути предъявленных школе налоговых правонарушений. Его подпись стоит под трудовым и гражданско-правовыми договорами, а также под главным финансовым документом — планом финансово-экономической деятельности. Насколько глубоким должен быть уровень «погружения» руководителя в правовые, финансово-экономические, трудовые аспекты менеджмента? Ведь масштабы решаемых здесь задач могут заполнить всё (или значительное) время, которого в таком случае не останется для выполнения главной цели школы — организации процесса образования и воспитания учащихся.

Функции директора

Лидеры системы образования сочетают деятельность директора-менеджера и руководителя, персонально отвечающего за качество образования, успехи в финансово-экономической деятельности и успех школы в целом, выполняют организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. В постановлении пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 № 6 разъясняется, что *организационно-распорядительные функции* включают руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчинённых, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий. *К административно-хозяйственным функциям* могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах школ, принятие решений о начислении заработной платы, премий, контроль за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Что нового в аттестации?

Аттестация педагогических работников — обязательная процедура, она стимулирует рост профессионального мастерства, инициативы, повышение качества образования. Какова роль директора школы в проведении аттестации, какие изменения произошли в аттестации педагогических работников в соответствии с новым приказом Минобрнауки РФ

от 7 апреля 2014 г. № 276 (приказ Минобрнауки РФ от 24 марта 2010 г. № 209 «О порядке аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений» утрачивает силу)?

- Аттестацию на установление соответствия педагогического работника занимаемой должности проводят сами школы;
- добавлены категории педагогов, которые не проходят аттестацию (педагоги, занимающие свою должность менее двух лет, и те, кто проболел более четырёх месяцев);
- результаты экспертизы на присвоение учителю высшей квалификации должны быть опубликованы в Интернете (те, кому в присвоении высшей квалификации отказано, могут пройти аттестацию через год);
- обращаем внимание директоров школ о приказе Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29 мая 2014 г. № 785 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления на нём информации»;
- к критериям оценок добавились результаты проверок (с 2014 года), которые ежегодно будут проводить специалисты Минобрнауки; один из критериев оценки компетенции учителя: готовить не двух-трёх лучших учеников, а выявлять и поддерживать таланты всех учащихся.

Для реализации приказа № 276 необходимо разработать локальные акты школы по вопросам аттестации педагогических работников, технологии оценки профессиональной деятельности аттестуемого. Аттестация проводится один раз в пять лет, квалификационная категория присваивается сроком на пять лет.

Заключение договоров

Директору школы необходимо руководствоваться значительными изменениями в трудовом законодательстве (Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 421 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»), последствия которых крайне важны для директора школы, так как именно он заключает с учителем трудовые и гражданско-правовые договоры. Изменения прежде всего касаются статьи 15 Трудового кодекса: в неё внесена поправка, которая прямо устанавливает запрет на заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения.

Согласно статье 15 ТК РФ трудовыми являются отношения, основанные на соглашении между педагогом и работодателем (директором):

- о личном выполнении педагогом за плату трудовой функции (в частности, конкретного вида поручаемой работы);
- о подчинении педагога правилам внутреннего распорядка. Напомним, что они регламентируют порядок приёма и увольнения работников, основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора, режим работы, время отдыха, меры поощрения и взыскания (часть 4 статьи 189 ТК РФ).

Таким образом, если отношения между директором школы и педагогом по гражданско-правовому договору соответствуют указанным критериям, то между ними должен быть заключён трудовой договор. Если он не заключён, эти отношения не могут быть признаны трудовыми (пункт 1 статьи 19.1 ТК РФ, пункт 5 статьи 12 Закона).

Рассмотрим это на примере платных образовательных услуг в школе. В плане финансово-хозяйственной деятельности (ранее в смете доходов и расходов) в расходной части, помимо оплаты труда (по трудовому договору), есть прочие расходы, куда относятся гражданско-правовые договоры (договор возмездного оказания услуг, договор подряда и др.). Однако очень часто в школах для реализации платных образовательных услуг составляется штатное расписание с оплатой из внебюджетных источников (оплата из доходов от платных дополнительных образовательных услуг).

В этой ситуации директор вправе заключать с учителем договор гражданско-правовой (договор возмездного оказания услуг): в данном случае это не трудовая функция с оплатой труда, а вознаграждение за труд, ибо в трудовом договоре отношения подчинённости вертикальные: работодатель (директор) и (педагог), который подчиняется правилам внутреннего распорядка, а условия оплаты его трудовой функции определяются сложившейся в каждом регионе РФ системой оплаты труда.

В гражданско-правовых договорах (это не Трудовой, а Гражданский кодекс) отношения работодателя (директора школы) и педагога, работающего по платным дополнительным образовательным услугам, горизонтальные, эти отношения регулируются не системой оплаты труда, а договорными отношениями (заказчик (директор) и исполнитель (педагог), где определяется сумма вознаграждения, исходя из плана финансово-хозяйственной деятельности (доходом от платных дополнительных образовательных услуг), то есть здесь другие критерии (см. поправки к статье 15 ТК).

Выявить нарушение в классификации формы договора (трудовой или гражданско-правовой) и дать предписание о его устранении теперь могут инспекторы по труду (ранее только суды). Более того, с 1 января 2015 года начнёт действовать административная ответственность за такое нарушение в виде штрафных санкций до 200 тыс. рублей (новая редакция статьи 5.27. КоАП РФ, которая регулирует меры ответственности за нарушения трудового законодательства).

Изменения в Трудовом кодексе

В Трудовом кодексе добавлена ещё одна новая статья — 181.1: увольняющемуся работнику не должны выплачиваться выходные пособия, компенсации и иные подобные суммы, если причиной увольнения стали дисциплинарное взыскание либо виновные действия (бездействие) сотрудника (Федеральный закон от 02.04.2014 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ в части введения ограничения размеров выходных пособий»).

Внесены поправки в статью 139 ТК РФ, согласно которым теперь при расчёте отпускных применяется среднемесячное число календарных дней (29,3), а не 29,4.

Закупки

С 1 января 2014 года вступил в действие Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а ФЗ № 140 от 04.06.2014 года внёс изменения в ФЗ № 44, который вступает в действие со дня опубликования (с 04.06.2014 г.). Для школы актуальна поправка, где исключена необходимость составлять отдельные отчёты при закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В частности, при заключении договора до 100 тыс. рублей на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ не нужно будет составлять отчёт об обосновании закупки и отчёт об исполнении контракта (этапа контракта).

В связи с вступлением в силу ФЗ № 44, 23 ноября 2013 года было принято Постановление Правительства РФ № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-

бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере». Этот порядок утвердил новые правила деятельности Росфиннадзора, которые призваны снизить возможные риски, связанные с реализацией этого закона. Контроль в этой сфере осуществлялся и ранее, но в рамках контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Сейчас этот контроль стал тотальным: под надзором весь процесс госзакупок.

Этим Законом предусмотрен надзор органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в отношении:

- соблюдения требований к обоснованию закупок при формировании планов и обоснованности закупок;
- нормирования при планировании закупок;
- определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков;
- применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствия поставленного товара, выполненной работы (её результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учёта поставленного товара, выполненной работы (её результата) или оказанной услуги.

Напоминаем:

С 1 января 2013 года вступил в силу новый закон (ФЗ № 402 «О бухгалтерском учёте»), однако в 2014 году произошли изменения в бухгалтерском учёте. Внесены новые термины «притворные сделки» и «мнимый бухгалтерский учёт». Эти термины внесены в Федеральный закон «О бухгалтерском учёте» № 357-ФЗ от 21 декабря, согласно которому недопустимо принимать к бухучёту документы, где оформлены не имевшее место хозяйственные факты. Так, «мнимый объект» бухгалтерского учёта подразумевает несуществующий объект хозяйственной деятельности, который отображается в бухгалтерском учёте лишь для вида (нереализованные затраты или несуществующие обязательства). Под «притворным объектом» понимается объект, который отражён в бухгалтерском учёте как «прикрытие» другого.

Платные образовательные услуги

С 1 сентября 2013 года произошли изменения в правилах оказания платных образовательных услуг в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 г. № 706 «Правила оказания платных образовательных услуг». В соответствии с частью 4 статьи 54 Закона об образовании сведения, указанные в договоре об оказании платных образовательных услуг, должны соответствовать информации, которая размещена на официальном сайте школы в Интернете на дату заключения договора. Напомним, Законом об образовании с 1 сентября 2013 года введена информационная открытость деятельности образовательных организаций. Статьей 29 Закона об образовании установлена обязанность всех образовательных организаций иметь свой официальный сайт в Интернете и опубликовывать на нём необходимую информацию согласно широкому перечню, предусмотренному пунктом 2 статьи 29 Закона.

Может ли школа увеличить или уменьшить цену платных образовательных услуг? Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» вводит запрет на увеличение стоимости платных образовательных услуг после заключения договора. Исключение составляет увеличение стоимости образовательных услуг с учётом уровня инфляции, предусмотренного федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период.

Возможность корректировки стоимости услуги в случае, если сроки затрагивают период, входящий, как минимум, в два финансовых года, должен быть отражён в тексте договора. Важно при этом, что используется показатель корректировки (уровень инфляции), определённый на федеральном уровне.

Что касается снижения стоимости платных образовательных услуг по договору, то школа может это делать. Однако такое изменение стоимости не меняет определения цены товаров, работ или услуг для целей налогообложения, так как не является колебанием цены на одну и ту же образовательную услугу, а фактически связано с изменением источников её финансирования. Таким образом, снижение должно быть покрыто либо за счёт собственных (внебюджетных) средств школы, либо за счёт добровольных пожертвований школе и целевых взносов физических и (или) юридических лиц.

Формы договоров

Постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 года № 706 утверждены примерные формы договоров об образовании. Можно использовать образцы договоров: по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования (приказ Минобрнауки от 21.11.2013 № 1267); дополнительным образовательным программам (приказ Минобрнауки от 25.10.2013 № 1185); образовательным программам начального общего, основного и среднего общего образования (приказ Минобрнауки от 09.12.2013 № 1315); образовательным программам дошкольного образования (приказ Минобрнауки от 13.01.2014 № 8).

Административная ответственность

Директору школы необходимо внимательно отслеживать изменения в законодательстве, ибо за неприменение или нарушение законодательства директор школы (как должностное лицо) несёт административную ответственность. В соответствии с ФЗ № 84 от 5.05.2014 г. «Об административной ответственности в сфере образования», субъектами административной ответственности выступают: юридические лица (школа) и должностные лица (директор). Однако в статье 3.2 КоАП в сфере образования действует только один вид административного взыскания — административный штраф с должностного лица (то есть директора школы).

КоАП РФ содержит две статьи об административной ответственности в сфере образования: статья 5.57 (Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством РФ в области образования прав и свобод учащихся и воспитанников образовательных организаций) и 19.30 (Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса). Предлагаем таблицу, где отражены штрафные санкции за правонарушения в области образования.

Административная ответственность за правонарушения в сфере образования

Норма КоАП РФ	Описание административного правонарушения	Наказание за его совершение
Часть 1 статьи 19.30	Нарушение установленных законодательством РФ в области образования требований к ведению образовательной деятельности или нарушение правил оказания платных образовательных услуг. Предусмотрено два конкретных нарушения: ведение образовательной деятельности представительством (а не филиалом) и нарушение правил оказания платных образовательных услуг	Административный штраф на должностных лиц в размере от 30 до 50 тысяч рублей
Часть 4 статьи 19.30	Умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством РФ в области образования олимпиад школьников, а также нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации. Ответственность введена для обеспечения объективности и прозрачности процедуры ГИА	Административный штраф на должностных лиц в размере от 20 до 40 тысяч рублей
Часть 5 статьи 19.30	Нарушение установленного законодательством РФ в области образования порядка приёма в образовательную организацию. Порядок приёма может отличаться для образовательных организаций различного типа	Административный штраф на должностных лиц в размере от 10 до 30 тысяч рублей
Часть 6 статьи 19.30	Совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 или 4 статьи 19.30, должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. Понятие должностного лица дано в примечании к статье 2.4	Дисквалификация на срок от 1 года до 2 лет

Дела об административных правонарушениях в сфере образования рассматривают судьи, а протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ.

Тамара Николаевна Шевченко,
 профессор кафедры экономики и менеджмента
 Московского городского педагогического университета,
 e-mail: dashenka-morozov@mail.ru