

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА функционирования государственного (муниципального) автономного образовательного учреждения



Сергей Иванович Фёлин,
директор Центра нормативного правового
обеспечения образования АПКиППРО,
заместитель декана юридического
факультета Московского городского
педагогического университета

- автономное учреждение
- нормативно-правовая база
- локальный и муниципальный уровни

Общие положения

Автономное образовательное учреждение как организационно-правовая форма появилось в российском законодательстве после принятия Федерального закона от 3 октября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Автономным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Автономия (от греческого слова *autonomia*) — самоуправление, право на самостоятельность. Естественно, речь идёт не о полной независимости образовательного учреждения, поскольку организационно-правовая форма «учреждение» предопределяет законодательные ограничения со стороны учредителя.

Абанкина И.В. и Осовецкая Н.Я. называют три главных условия, при которых бюджетное учреждение может перейти в статус автономного¹:

- управленческий потенциал руководства образовательного учреждения (инициативность, самостоятельность, ответственность);

¹ Абанкина И.В., Осовецкая Н.Я. Вопросы перехода муниципальных учреждений образования в статус автономных учреждений // Всероссийское совещание руководителей муниципальных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования. 17–18 декабря 2007 года. М., 2007. С. 24.

- опыт привлечения внебюджетных средств;
- наличие конкурентоспособной среды.

«Переход образовательного учреждения в автономное возможен в случае, когда денежных средств и имущества достаточно для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам.

Решение о целесообразности изменения типа государственного (муниципального) учреждения будет рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учётом целого ряда факторов. Не будет изменяться тип учреждений, доля бюджетного финансирования в объёме доходов которых является подавляющей, ликвидация которых будет иметь те или иные негативные социально-экономические последствия. Есть общие критерии перехода бюджетных учреждений в автономные. Например, для такого перехода данное учреждение должно обладать достаточно большой долей внебюджетных доходов, приспособленностью учреждений к самостоятельной рыночной деятельности и поиску источников финансирования.

Никаких конкурсов для автономных учреждений не предусмотрено, только финансирование задания учредителя. Но надо отчитаться в том, что задание учредителя выполнено»².

Нормативная правовая база

В своей деятельности государственные (муниципальные) образовательные автономные учреждения должны руководствоваться: Конституцией РФ; Гражданским кодексом РФ; Бюджетным кодексом РФ; Трудовым кодексом РФ; Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

² «Как нам с вами стать АУ... ..и не заблудиться» // Российская газета от 7 июля 2006 г.

Федеральным законом «Об автономных учреждениях»; Законом РФ «Об образовании»; указами Президента РФ; постановлениями Правительства РФ,

а также правилами и нормами по охране труда и технике безопасности; СанПиНами; правилами пожарной безопасности и иными нормативными правовыми актами органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; Уставом и иными локальными актами автономного учреждения; договором с учредителем; законными приказами (распоряжениями, постановлениями) учредителя.

Во исполнение Федерального закона «Об автономных учреждениях» в настоящее время на федеральном уровне приняты следующие подзаконные нормативно-правовые акты:

1. Федеральный закон РФ от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
2. Постановление Правительства РФ от 8 марта 2008 г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».
3. Постановление Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 662 «Об утверждении положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения».
4. Постановление Правительства РФ от 31 мая 2007 г. № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения».
5. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325 «Об утверждении

формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения».

6. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2007 г. № 924 «Об утверждении правил подготовки предложений о создании федеральных автономных учреждений путём изменения типа существующих федеральных государственных учреждений».

7. Постановление Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684 «Об утверждении правил опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним имущества».

8. Приказ Министерства образования и науки РФ от 29 сентября 2008 г. № 273 «Об утверждении Порядка рассмотрения Министерством образования и науки Российской Федерации предложений о создании федеральных автономных научных учреждений путём изменения типа существующих федеральных государственных научных учреждений и проектов соответствующих решений Правительства Российской Федерации».

9. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 декабря 2008 г. № 423 «Об утверждении типовой формы соглашения между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание услуг физическим и/или юридическим лицам».

10. Приказ Министерства образования и науки РФ № 385 и Федерального агентства по образованию РФ № 416 от 16 декабря 2008 г. «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных научных учреждений».

11. Приказ Министерства образования и науки РФ № 72 и Федерального агентства по управлению государственным имуществом РФ № 58 от 4 марта 2009 г. «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных образовательных учреждений».

12. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 3 декабря 2008 г.

№ 424 «О методических рекомендациях по формированию задания учредителя в отношении федерального автономного учреждения».

13. Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 сентября 2008 г. № 261 «Об утверждении Порядка рассмотрения Министерством образования и науки Российской Федерации предложений о создании федеральных автономных учреждений путём изменения типа существующих федеральных государственных учреждений и проектов соответствующих решений Правительства Российской Федерации».

14. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 20 июля 2007 г. № 261 «Об утверждении методических рекомендаций по заполнению формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения».

Нормативные правовые акты регламентируют создание и функционирование федеральных образовательных автономных учреждений.

В случае принятия решения на региональном или муниципальном уровне о создании образовательного автономного учреждения необходимо принимать соответствующие региональные или муниципальные документы, которые регламентируют следующие вопросы:

- программа и план мероприятий по созданию и/или переходу бюджетного учреждения в статус автономного учреждения;
- порядок подготовки предложений о создании автономных учреждений путём изменения типа существующих бюджетных учреждений;
- порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений;
- утверждение перечня учреждений, тип которых не подлежит изменению;

Примерные правила внутреннего трудового распорядка общеобразовательного учреждения

Татьяна Викторовна Куприянова,
заместитель председателя Профсоюза
работников народного образования и науки РФ

Правовым отделом с участием отдела по вопросам общего образования аппарата ЦК Профсоюза¹ разработаны примерные правила внутреннего трудового распорядка общеобразовательного учреждения² – рекомендательный документ, который в соответствии с Трудовым кодексом РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации содержит основные общие и специальные положения, регламентирующие трудовой распорядок в общеобразовательном учреждении.

Примерные правила разработаны в формате, позволяющем на их основе формировать правила внутреннего трудового распорядка конкретного общеобразовательного учреждения, используя как структуру этого документа, так и содержательное его наполнение с учётом необходимости более глубокой детализации и конкретизации целого ряда его положений, которые сопровождаются корреспондирующими ссылками и ориентирами для их смысловой проработки и наполнения.

Принимая во внимание, что в соответствии с трудовым законодательством работодатель обязан при приёме на работу (до подписания трудового договора) ознакомить работника под подпись с правилами внутреннего трудового распорядка, а квалификационные характеристики должностей работников образования предусматривают, что работники образования должны знать правила внутреннего трудового распорядка образовательного учреждения, в котором работают, в тексте примерных правил дублируются основные положения Трудового кодекса РФ прежде всего для информативного ознакомления работников с важнейшим локальным нормативным актом учреждения. Учитывая это, значительный объём этого документа, вызванный его особым методико-разъяснительным характером, целесообразно при использовании приспосабливать к условиям конкретного учреждения образования.

¹ Авторский коллектив: Ж.П. Осипцова (руководитель), С.Б. Хмельков, Ж.Ю. Дорохина, Е.Ю. Воротынцева, В.Н. Понкратова, М.В. Воротынцева.

² «Примерные правила...» см. в электронной версии журнала.

- меры по переводу бюджетных учреждений в автономные учреждения;
- порядок формирования задания учредителя автономному учреждению;
- порядок финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением;
- порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономных учреждений;
- порядок опубликования отчётов о деятельности автономного учреждения и об использовании закреплённого за ним имущества.

На уровне образовательного учреждения вносятся изменения в действующий устав или разрабатывается новая редакция устава автономного учреждения. В соответствии с уставом принимаются или вносятся изменения в действующие локальные акты учреждения.

Создание образовательного автономного учреждения предполагает следующие мероприятия:

На локальном уровне

- принимается и оформляется решение о переходе в статус автономного учреждения;
- подготавливается новый проект устава и иных локальных актов автономного образовательного учреждения;
- утверждается штатное расписание автономного образовательного учреждения;
- перезаключаются трудовые договоры с работниками автономного образовательного учреждения;
- регистрируется устав автономного образовательного учреждения в налоговых органах;
- переоформляется лицензия на право ведения образовательной деятельности и свидетельство о государственной аккредитации;
- изготавливаются новые печати, бланки, штампы и т.п.;
- открывается расчётный счёт в банке или иной кредитной организации.

*На региональном
(муниципальном) уровне*

- разрабатывается и принимается нормативно-правовая база по созданию автономных учреждений;
- определяются типы образовательных учреждений, которые не могут переводиться в статус автономных учреждений;
- подготавливается и принимается предложение по установленной форме, а также решение о создании автономного учреждения;
- определяется перечень недвижимого и особо ценного движимого имущества, которое будет закреплено за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- утверждается устав автономного образовательного учреждения.

При создании автономного учреждения могут возникнуть юридические нюансы и противоречия с нормами уже принятого и действующего законодательства. В этой связи Центральный комитет профсоюза работников народного образования и науки РФ в письме от 29 января 2007 г. № 22 «О применении Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в сфере образования» обращает внимание на следующие аспекты:

- автономные учреждения полностью подпадают под действие законодательства в сфере образования, а на работников и учащихся распространяются социальные льготы и гарантии. Однако на практике не исключены трудности с пенсионным законодательством и пр.;
- процесс создания автономных учреждений должен проходить постепенно и избирательно по мере готовности образовательных учреждений (самостоятельно вести бухгалтерский учёт, иметь менеджера, наличие самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности, привлечение дополнительных и внебюджетных средств);
- не подлежат изменению типы образовательных учреждений, обеспечивающие конституционное право на образование и не имеющие объективной возможности получать внебюджетные средства:
 - учреждения, расположенные в сельской местности;

В соответствии с трудовым законодательством, сложившейся многолетней практикой применения этого локального нормативного акта и с учётом обеспечения преемственности регулирования структура примерных правил состоит из следующих разделов: общие положения; порядок приёма, перевода и увольнения работников; основные права, обязанности и ответственность сторон трудового договора; рабочее время и время отдыха; поощрения за успехи в работе; трудовая дисциплина и ответственность за её нарушение; заключительные положения.

Общепрофсоюзная тематическая проверка (октябрь – ноябрь 2008 г.) соблюдения трудового законодательства по вопросам рабочего времени работников образовательных учреждений выявила наиболее распространённые нарушения при установлении и соблюдении режима рабочего времени – несоблюдение порядка учёта мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при утверждении правил внутреннего трудового распорядка и иных локальных нормативных актов по вопросам рабочего времени, а также то, что работники не знакомы с этими документами.

В связи с этим в раздел I – «Общие положения» примерных правил включены нормы, регулирующие вопросы порядка разработки и принятия правил внутреннего трудового распорядка, а в разделе VII – «Заключительные положения» содержится порядок ознакомления работников с принятыми правилами, а также с внесёнными в них изменениями и дополнениями.

Кроме того, принимая во внимание, что по результатам проверок образовательных учреждений в 2008 г. наиболее массовые нарушения были зафиксированы по вопросам установления и распределения учебной нагрузки, а также установления и соблюдения продолжительности рабочего времени, особое внимание в разделе IV – «Рабочее время и время отдыха» примерных правил уделено вопросам определения режима рабочего времени и установления учебной нагрузки педагогических работников.

Примерные правила внутреннего трудового распорядка общеобразовательного учреждения могут быть использованы также в качестве методической основы для разработки правил внутреннего трудового распорядка образовательных учреждений других типов (дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования детей и т.д.).

- специальные образовательные учреждения;
- школы-интернаты;
- дошкольные образовательные учреждения;
- учреждения дополнительного образования детей;
- учреждения начального профессионального образования;

● последствия изменения типа существующего образовательного учреждения не является реорганизацией, потому не должны изменяться трудовые отношения с педагогическим коллективом и иными работниками (трудовые договоры не прекращаются);

● необходимо изменить наименование первичной профсоюзной организации образовательного учреждения, становящегося автономным, включив слово «автономное». Зарегистрированные в качестве юридического лица профсоюзные организации должны будут зарегистрировать соответствующие изменения в установленном порядке;

● содержание Устава образовательного учреждения должно меняться с учётом требований законодательства, но обязательно на основании сложившейся многолетней практики деятельности учреждения, которая прошла проверку временем и учитывает особенности функционирования конкретного учреждения;

● в Уставе автономного учреждения требуется чётко и максимально полно зафиксировать все позиции, связанные с регламентацией порядка управления. **НО**



ОТВЕЧАЕМ НА ВОПРОСЫ руководителей школ

Сергей Борисович Хмельков,
заместитель заведующего правовым отделом
ЦК профсоюза работников народного
образования и науки РФ

? Разъясните, имеет ли право администрация школы представить учителя изобразительно-го искусства, который более 20 лет проработал в школе, но не имеет педагогического образования, к званию «Заслуженный учитель Российской Федерации». Учитель окончил архитектурный институт. Является ли отсутствие специального педагогического образования у работника ограничением для присвоения именно этого звания?

Положение о почётном звании «Заслуженный учитель Российской Федерации» утверждено указом Президента РФ от 30 декабря 1995 г. № 1341. Почётное звание «Заслуженный учитель Российской Федерации» присваивается высокопрофессиональным учителям, преподавателям, воспитателям и другим работникам дошкольных учреждений, общеобразовательных учреждений всех видов, учреждений дополнительного (внешкольного) образования, детских домов, учреждений начального, среднего профессионального образования, учреждений высшего педагогического образования, институтов повышения квалификации работников образования, органов управления образованием, научно-исследовательских институтов системы образования за заслуги в педагогической и воспитательной деятельности, обеспечивающей получение учащимися и воспитанниками глубоких знаний, развитие и совершенствование их творческого потенциала, в создании инновационных учебно-методических пособий, программ, авторских методик, участии в научно-методическом обеспечении образовательного процесса и работающим по специальности 15 и более лет.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что Положение не предусматривает каких-либо ограничений в отношении учителей, не имеющих специального педагогического образования.