

Эксперты электронной системы «Культура» отвечают на вопросы подписчиков по наиболее востребованным темам.

Е.В. Абидуева,

ведущий консультант отдела государственной политики,
правового и информационно-аналитического обеспечения
Министерства культуры и архивов Иркутской области,

Л.Н. Киреева,

главный редактор электронной системы «Культура»

Особенности работы образовательных организаций – детских школ искусств

Ограничивается ли объем педагогической нагрузки директора ДШИ?

Объем часов педагогической нагрузки директоров и заместителей директоров образовательных учреждений регулируется постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 30.06.2003 № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры» (далее – Постановление № 41) и статьями 60.1 и 60.2 Трудового кодекса РФ.

Возможность совмещать должность руководителя образовательного учреждения дополнительного образования и должность преподавателя дисциплин, реализующих учебный план учреждения, является одной из особенностей работы директоров ДШИ.

На основании п. 2 Постановления № 41 преподавательская работа руководящих работников образовательного учреждения без занятия штатной должности в том же учреждении не считается совместительством и не требует заключения (оформления) трудового договора.

Выполнение функций руководителя и одновременно преподавателя образовательного учреждения нужно квалифицировать как совмещение должностей.

Подобное совмещение допускается в пределах основного рабочего времени (п. 2 Постановления № 41). Кроме того, совмещение профессий (должностей)

сопровождается выплатой соответствующей компенсационной надбавки и в обязательном порядке включается в трудовой договор с руководителем (указываются должностные обязанности по совмещаемой должности, режим работы (количество часов), размер оплаты).

Таким образом, именно работодатель устанавливает предельный объем педагогической нагрузки (преподавательской работы), реализуемой руководящим составом учреждения образования в пределах основного рабочего времени. Предельный объем учебной нагрузки, которая может выполняться в том же образовательном учреждении руководителем учреждения, определяется работодателем (учредителем) в трудовом договоре с руководителем ДШИ, заключаемом по основной должности, а его заместителем – самим образовательным учреждением. При этом нормативных документов, ограничивающих объем педагогических часов руководителям образовательных учреждений в пределах основного рабочего времени, на сегодняшний день не существует. Поэтому необходимо исходить из того, что директор ДШИ должен иметь возможность качественно и в полном объеме исполнять обязанности руководителя. Также следует ориентироваться на пределы рабочего времени, установленные для совместителей (не более 4 часов в день).

Возможность работы без занятия штатной должности в том же учреждении и объем часов предельной педагогической нагрузки должны быть закреплены в договоре, заключаемом учредителем с директором образовательного учреждения. Работа в том же образовательном учреждении или ином детском учреждении за пределами 40-часовой рабочей недели (по совместительству) также закрепляется в договоре, заключаемом учредителем с директором образовательного учреждения.

Как и чем можно обосновать обучение совершеннолетних (взрослых) граждан в детских школах искусств?

В соответствии с ч. 5 ст. 108 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ) образовательные учреждения дополнительного образования детей, к которым до вступления в силу указанного закона принадлежали все ДШИ, отнесены к организациям дополнительного образования.

В соответствии с ч. 3 ст. 23 Закона № 273-ФЗ под организацией дополнительного образования понимается образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам. Как следует из ч. 2 ст. 74 Закона № 273-ФЗ, дополнительные общеобразовательные программы подразделяются на общеразвивающие и предпрофессиональные, при этом дополнительные общеразвивающие программы реализуются как для детей, так и для взрослых. Дополнительные предпрофессиональные программы в сфере искусств реализуются для детей. К освоению дополнительных общеобразовательных программ допускаются любые лица без предъявления требований к уровню образования, если иное не обусловлено спецификой реализуемой образовательной программы.

Содержание дополнительных общеразвивающих программ и сроки обучения по ним определяются образовательной программой, разработанной и утвержденной организацией, осуществляющей образовательную деятельность. В соответствии со ст. 83 Закона № 273-ФЗ в области искусств (т. е. в рамках осуществления ДШИ своей деятельности) реализуются и дополнительные предпрофессиональные и общеразвивающие программы. Однако вывод о том, вправе ли ДШИ обучать в процессе осуществления основной деятельности взрослых в порядке, в котором

до вступления нового закона в силу обучались только дети, должен основываться на положениях законодательства, определяющего правовой статус такой образовательной организации, как ДШИ.

Термин «организация дополнительного образования», «образовательная организация» является универсальным (подразумевает абсолютно различные по своей правовой природе коммерческие и некоммерческие юридические лица, образовательная деятельность для которых определена в качестве основной) и требует анализа существующих ограничений правового статуса ДШИ, действующих в типе автономных, бюджетных и (или) казенных учреждений.

Именно такая организационно-правовая форма ДШИ делает невозможным обучение в рамках основной деятельности по общеразвивающим программам взрослых граждан по следующим причинам:

1) в соответствии со ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 6 БК РФ, ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», бюджетные, казенные и автономные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг (а в случае создания казенного учреждения – для выполнения функций) в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления;

2) в соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации (которые они вправе передать создаваемому учреждению) относится решение вопросов организации предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации (аналогичные полномочия закреплены за органами государственной власти субъектов РФ в ч. 8 ст. 8 Закона № 273-ФЗ);

3) в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относится организация предоставления дополнительного образования детям (ч. 2 ст. 9 Закона № 273-ФЗ).

Таким образом, при создании образовательных учреждений (ДШИ) учредители передают им полномочия по обучению детей и определяют получателями услуг по государственному (муниципальному) заданию несовершеннолетних граждан.

Вместе с тем в соответствии с Правилами оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг», ДШИ вправе в порядке, установленном Правилами, осуществлять образовательную деятельность по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об образовании, заключаемым при приеме на обучение, т. е. обучать взрослых в порядке оказания им платных услуг по общеразвивающим программам.

Как обосновать законность взимания родительской платы за посещение детьми учреждений дополнительного образования детей, реализующих предпрофессиональные и дополнительные общеобразовательные программы в сфере культуры?

Руководители учреждений дополнительного образования детей в сфере культуры (далее – УДОД) в доказательство обоснованности установления родительской

платы за обучение ребенка должны ссылаться на два основных федеральных нормативных правовых акта (а при установлении платы – руководствоваться ими):

1. Бюджетный кодекс РФ

В ст. 69.2 БК РФ определяется, что в государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и юридическим лицам включаются предельные цены (тарифы) на оказание соответствующих услуг (выполнение работ) в случаях, когда их оказание предусмотрено законодательством Российской Федерации на платной основе.

Включаемая в государственное (муниципальное) задание цена услуги (тарифы устанавливаются в основном в производственной сфере) должна:

- быть предельной (устанавливается минимальный и максимальный уровень оплаты услуги, за который руководитель любого учреждения культуры не вправе выходить) с учетом того, что близкие к минимальному пределу цены будут устанавливаться исключительно для категорий физических лиц, льготы для которых предусматриваются нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ, а для конкретного муниципалитета – актами органов местного самоуправления.

При определении льготных цен на оплату услуг учреждения льготы муниципальными УДОД предоставляются в обязательном порядке тем категориям физических лиц, которые предусмотрены федеральным законодательством, а на территории конкретного субъекта Российской Федерации (муниципалитета) – дополнительно законодательством субъекта (муниципалитета). Конкретные цены для обучающихся, не имеющих право на льготы, определяются с учетом максимального размера предельной цены;

- устанавливаться в случаях, прямо предусмотренных законодательством с учетом специфики отраслевого законодательства и особенности его применения при составлении государственного (муниципального) задания.

2. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.12.1992 № 3612-1

Нормы ст. 52 «Основ» предусматривают, что учреждение культуры самостоятельно устанавливает цены на услуги учреждения. Директор УДОД, руководствуясь предельными ценами, доведенными ему учредителем в государственном (муниципальном) задании, определяет стоимость услуг, оказываемых УДОД.

Никаких дополнительных актов органов государственного управления и местного самоуправления, которые с успехом опротестовываются органами прокурорского надзора по всей стране, по этому вопросу приниматься не может.

Руководителю УДОД при определении размера родительской платы следует учитывать, что статус УДОД как некоммерческой организации в обязательном порядке предполагает, что основной деятельностью УДОД не может быть извлечение прибыли. То есть если реализация образовательных программ УДОД начала приносить прибыль (не путать с доходом), то родительская плата будет расцениваться как источник этой прибыли.

Иными словами, родительская плата должна устанавливаться с учетом фактических расходов УДОД, не обеспеченных бюджетными ассигнованиями. Эти недостающие средства могут быть распределены между родителями (законными представителями) детей в качестве платы за обучение. За средства, полученные «сверх» разумных расходов УДОД, руководителю придется отвечать самостоятельно.

платы за обучение ребенка должны ссылаться на два основных федеральных нормативных правовых акта (а при установлении платы – руководствоваться ими):

1. Бюджетный кодекс РФ

В ст. 69.2 БК РФ определяется, что в государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и юридическим лицам включаются предельные цены (тарифы) на оказание соответствующих услуг (выполнение работ) в случаях, когда их оказание предусмотрено законодательством Российской Федерации на платной основе.

Включаемая в государственное (муниципальное) задание цена услуги (тарифы устанавливаются в основном в производственной сфере) должна:

- быть предельной (устанавливается минимальный и максимальный уровень оплаты услуги, за который руководитель любого учреждения культуры не вправе выходить) с учетом того, что близкие к минимальному пределу цены будут устанавливаться исключительно для категорий физических лиц, льготы для которых предусматриваются нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ, а для конкретного муниципалитета – актами органов местного самоуправления.

При определении льготных цен на оплату услуг учреждения льготы муниципальными УДОД предоставляются в обязательном порядке тем категориям физических лиц, которые предусмотрены федеральным законодательством, а на территории конкретного субъекта Российской Федерации (муниципалитета) – дополнительно законодательством субъекта (муниципалитета). Конкретные цены для обучающихся, не имеющих право на льготы, определяются с учетом максимального размера предельной цены;

- устанавливаться в случаях, прямо предусмотренных законодательством с учетом специфики отраслевого законодательства и особенности его применения при составлении государственного (муниципального) задания.

2. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.12.1992 № 3612-1

Нормы ст. 52 «Основ» предусматривают, что учреждение культуры самостоятельно устанавливает цены на услуги учреждения. Директор УДОД, руководствуясь предельными ценами, доведенными ему учредителем в государственном (муниципальном) задании, определяет стоимость услуг, оказываемых УДОД.

Никаких дополнительных актов органов государственного управления и местного самоуправления, которые с успехом опротестовываются органами прокурорского надзора по всей стране, по этому вопросу приниматься не может.

Руководителю УДОД при определении размера родительской платы следует учитывать, что статус УДОД как некоммерческой организации в обязательном порядке предполагает, что основной деятельностью УДОД не может быть извлечение прибыли. То есть если реализация образовательных программ УДОД начала приносить прибыль (не путать с доходом), то родительская плата будет расцениваться как источник этой прибыли.

Иными словами, родительская плата должна устанавливаться с учетом фактических расходов УДОД, не обеспеченных бюджетными ассигнованиями. Эти недостающие средства могут быть распределены между родителями (законными представителями) детей в качестве платы за обучение. За средства, полученные «сверх» разумных расходов УДОД, руководителю придется отвечать самостоятельно.

Кроме того, могут возникнуть случаи, когда исчисленные таким образом бюджетные доходы и расходы учреждения приведут к невозможности установления ежемесячной платы.

Таким образом, родительская плата может быть установлена УДОД при недостаточности бюджетного финансирования затрат школы, связанных с реализацией государственного (муниципального) задания. И, наоборот, при условии полного бюджетного финансирования расходов школы по реализации задания, плата установлена быть не может.

Статус автономных и бюджетных учреждений предполагает, что учредитель берет на себя обязанность по осуществлению финансирования задания в соответствии с нормативом затрат (а не фактически понесенными затратами), поэтому полного финансового обеспечения расходов средствами бюджета у автономных и бюджетных учреждений быть не должно. Также родительская плата может изменяться в течение года, а кроме того, должны учитываться «льготные» категории детей, имеющие право на уменьшение размера взимаемой за обучение платы.

Предоставление документов, подтверждающих право на льготу, должно осуществляться в начале финансового (календарного) года, а не учебного, т. к. установление родительской платы (полное или частичное освобождение от нее) осуществляется в рамках государственного (муниципального) задания, доводимого учреждению на календарный год.

Основной деятельностью УДОД является культурная деятельность, которая в соответствии с «Основами» определяется как деятельность по освоению и распространению культурных ценностей (путем реализации образовательных программ). При определении видов деятельности ДШИ в уставе также, помимо образовательной деятельности, необходимо указывать в качестве основного вида деятельности культурную. Это лишним раз будет свидетельством того, что по содержанию своей работы УДОД является организацией культуры, т. е. занимается распространением и изучением культурных ценностей.

Специфика отраслевого (культурного) законодательства такова, что оно построено не на прямом указании «когда платно», а на принципе исключения.

Вывод о том, платной или бесплатной для получателя является та или иная услуга, оказываемая учреждением культуры, делается на основе анализа всей совокупности правовых актов, регулирующих осуществление учреждениями культуры основной деятельности. Так, если мы встречаем в нормативных правовых актах указание на то, что отдельные категории граждан пользуются правом льготного (или бесплатного) посещения того или иного учреждения культуры (ст. 12 «Основ»), то напрашивается вывод, что, как правило, посещение учреждения осуществляется за плату.

Дополнительно нормы ст. 46 «Основ» предусматривают, что автономные и бюджетные учреждения культуры вправе оказывать услуги (выполнять работы) в рамках задания учредителя частично за плату. УДОД, созданные (действующие) в типе казенных учреждений, оказывают платные услуги в случаях, предусмотренных их уставом (ст. 161 БК РФ).

«Платные услуги» и «платные образовательные услуги», порядок предоставления которых регулируется постановлением Правительства РФ от 15.08.2013

№ 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» – разные понятия. К платным образовательным услугам относят такие услуги, оказание которых осуществляется за счет средств физических и (или) юридических лиц, а не за счет средств, предоставленных учредителем для выполнения задания.

Поскольку статус УДОД позволяет относить их и к образовательным учреждениям, то применительно к УДОД законом, на котором основывается вывод о возможности взимания родительской платы за обучение ребенка, является Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ), в ч. 3 ст. 5 которого установлены гарантии бесплатного образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами следующих видов: дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего, среднего профессионального, а также на конкурсной основе – бесплатность высшего образования, если гражданин получает образование этого уровня впервые.

Аналогичным образом напрашивается вывод, что дополнительное образование детей не относится к гарантируемым государством бесплатным уровням (направленностям) образования в Российской Федерации.

Руководители УДОД обычно заблуждаются, считая, что по правовому статусу УДОД отличаются от прочих учреждений дополнительного образования детей: кружков, станций юннатов, домов творчества и пр. В действительности законодательство в сфере образования не свидетельствует о каких-либо серьезных отличиях правового статуса УДОД от, к примеру, станции юннатов, за исключением лишь прямо указанных в Законе № 273-ФЗ норм, связанных с осуществлением образовательного процесса в УДОД (ст. 83 Закона № 273-ФЗ). Если обратиться к Типовому положению об образовательном учреждении дополнительного образования детей, утвержденному приказом Минобрнауки России от 26.06.2012 № 504 (далее – Типовое положение), с учетом требований которого формируются уставы всех учреждений дополнительного образования детей, требования к управлению УДОД и прочих учреждений дополнительного образования детей, организации деятельности учреждения, участникам образовательного процесса, имуществу и финансам – типовые.

Популярным решением вопроса о легитимности взимания родительской платы стало принятие и утверждение директорами УДОД положений о целевых взносах или о добровольных пожертвованиях родителей, действие которых в «добровольно-принудительной форме» распространялось на всех лиц, дети которых обучаются в УДОД. Основным аргументом создания подобных документов было прямое указание на возможность получения доходов в такой форме, содержащееся в Типовом положении.

Невозможность систематического взимания в установленном размере родительской платы на основании подобных положений правоохранительным органам очевидна: в случаях с «добровольными пожертвованиями» воля благотворителя по определению не может быть подчинена требованиям локального акта учреждения, а с «целевыми взносами» – ограничена возможностью целевого расходования суммы, определение размера которой также не может быть регламентировано. Например, кредитные организации при приеме и переводе «целевых средств» обычно требуют договор с УДОД, определяющий цели предоставления средств. Соответственно проверяющие организации будут проверять соблюдение целевого характера использования вносимых сумм.

Директор УДОД будет отвечать не только перед бюджетом, но и перед каждым конкретным родителем, захотевшим узнать, каким образом потрачены предостав-

ленные им средства. Очевидно, что к такой системе отношений, основанной не на административном подчинении, а на равноправии и гражданско-правовой ответственности, директора УДОД не готовы.

Кроме того, некоторые расходы УДОД, связанные, например, с поездками отдельных одаренных детей на конкурс, приобретением инструментов, проведением ремонта не могут компенсироваться за счет родительской платы.

Размер родительской платы должен рассчитываться исключительно из стоимости образовательного процесса (у бюджетных и автономных учреждений эти расходы включаются в состав субсидии на реализацию задания учредителя).

Все, что непосредственно не связано с обучением ребенка (содержание и ремонт имущества, конкурсные поездки), должен финансировать бюджет или родители, но в добровольном порядке. При этом, по мнению Генеральной прокуратуры, недопустимо финансировать расходы УДОД, связанные с ремонтом и покупкой основных средств, исключительно за счет целевых взносов (добровольных пожертвований) родителей (см. письмо Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки от 06.04.2013 № 1-ГП-65-2013 «О состоянии законности в сфере дополнительного образования детей»).

Аргументом прокуратуры при доказывании невозможности установления родительской платы часто являются нормы Типового положения, связанные:

- с перечислением дополнительных источников доходов учреждения дополнительного образования детей, в которые родительская плата не включена (п. 44 Типового положения). Перечень этих источников, однако, сформулирован по формуле «вправе», т. е. норма носит необязательный характер и закрепляет право учреждения пользоваться дополнительными доходами, полученными из определенных источников, а не обязанность пользоваться исключительно ими;
- с указанием на то, что учреждение вправе осуществлять платный набор детей сверх государственного (муниципального) задания (п. 28 Типового положения).

Эта формулировка также носит диспозитивный характер и является отражением общего принципа в регулировании правового положения государственных и муниципальных учреждений: любое бюджетное, казенное или автономное учреждение вправе оказывать платные услуги, в т. ч. сверх государственного (муниципального) задания (ч. 4 ст. 9.2 Федерального закона от 07.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ч. 3 ст. 161 БК РФ, ч. 6 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). Во всех этих случаях законы также предусматривают возможность оказывать платные услуги в рамках государственного (муниципального) задания в случаях, прямо предусмотренных законами, а для казенных учреждений – в случае, когда это предусмотрено их уставом.

По аналогии с другими учреждениями культуры, можно привести пример театров и музеев, которым наличие указанных требований законов не мешает в рамках государственного (муниципального) задания оказывать услуги на платной основе. ■