Нормативно-правовые основы управления образовательной организацией

Казанникова Анна Вячеславовна, заместитель директора ГБОУ прогимназия № 624 Адмиралтейского района СПб доцент кафедры ДПО ЛГУ им. А.С.Пушкина кандидат педагогических наук

- В соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством в качестве общедоступных и бесплатных им гарантируются следующие виды образования:
- дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее и начальное профессиональное, а на конкурсной основе среднее профессиональное, высшее профессиональное и послевузовское профессиональное образование в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, если образование данного уровня гражданин получает впервые.
- основное общее образование является обязательным.
- образование соответствующего вида обеспечивается в государственных, муниципальных и иных образовательных учреждениях.

- Государственная политика в области образования основывается на следующих основных принципах:
- гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, воспитание гражданственности, трудолюбия, любви к Родине и семье;
- единство федерального культурного и образовательного пространства;
- общедоступность и светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; свобода и плюрализм в образовании.

- Организационной основой этой политики является Федеральная программа развития образования, утверждаемая федеральным законом.
- Управление образованием представляет собой исполнительную и распорядительную деятельность компетентных органов, направленную на непосредственное осуществление государственной политики в области образования.

Правовую основу управления в области образования составляют:

- □ Конституция Российской Федерации,
- □ Закон Российской Федерации «Об образовании в РФ», принимаемые в соответствии с ними другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования,
- □ положения об органах управления образованием,
- 🛘 уставы образовательных учреждений
- □ и другие акты местного, локального значения.

Система управления образованием

Управление системой образования в России осуществляется на трех уровнях:

- федеральном;
- региональном;
- муниципальном.

Первые два уровня являются уровнями государственного управления в сфере образования.

Общие вопросы образования отнесены Конституцией Российской Федерации и се федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Определенной компетенцией в этой области наделены и органы местного самоуправления. В соответствии с этим строится и система органов управления образованием, которая включает:

Государственные органы, которые в свою очередь подразделяются на:

- а) федеральные органы управления образованием;
- б) ведомственные органы управления образованием РФ и ее субъектов;
- в) органы управления образованием субъектов РФ.

Государственные органы управления образованием создаются решением соответствующего органа исполнительной власти по согласованию с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

- Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, является Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России).
- Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по образованию.
- Федеральное агентство по образованию (Рособразование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере образования, воспитания и развития общедоступных образовательных ресурсов.
- Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

- В каждом из субъектов РФ имеется орган исполнительной власти, осуществляющий управление в сфере образования (министерство, департамент, главное управление и т.п.) в границах соответствующего региона.
- Контрольно-надзорные функции в рамках полномочий, предоставленных субъектам РФ действующим законодательством, могут осуществляться как самим органом управления образованием, так и отдельным специализированным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Муниципальные органы.

Муниципальные органы управления образованием могут создаваться по решению соответствующих органов местного самоуправления.

Главной задачей органов управления образованием обеспечение является Федеральной программы развития образования, государственных образовательных стандартов И функционирования системы образования уровне государственных нормативов.

Сущность понятия «полномочия»

вторым делегируемых ему полномочий.

делегированы, т.е. право на выполнение конкретных действий, проведение определенной образовательной политики может быт передано с одного уровня управления, обладающего этимп полномочиями, на другой уровень управления, который пока такимп полномочиями не обладает.
При этом очень важно понимать, что полномочия - это еще и право финансировать те или иные действия, следовательно при делегировании полномочий с одного уровня управления на

• Полномочия - это право на осуществление тех или иных

действий или проведение той или иной образовательной политики

зафиксированное законодательно. Полномочия могут быть

• Обладание определенными полномочиями означает и то, что вышестоящий уровень управления не может определяти порядок и правила реализации указанных полномочий, а только рекомендовать их выполнение тем или иным образом, если иное не определено действующим законодательством.

другой уровень управления первым второму передаются и

финансовые ресурсы, необходимые и достаточные для исполнения

Полномочия региональной власти: : http://www.edu.ru/index.php?page_id=350

- К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относятся (в ред. от 29.12.2010 г.):
- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области образования;
- установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансового обеспечения образовательных учреждений субъекта Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации "Об образовании";
- разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей;
- участие в разработке на основе федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности (в части учета региональных, национальных и этнокультурных особенностей);
- формирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих установленные в настоящей статье полномочия в сфере образования;
- обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
- организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;
- организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений субъекта Российской Федерации (за исключением создания высших учебных заведений);
- обеспечение и проведение государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, включая проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена в установленном порядке, формирование и ведение баз данных субъектов Российской Федерации об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;
- формирование бюджета субъекта Российской Федерации в части расходов на образование;
- установление региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности;
- установление для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, дополнительных к федеральным требований к образовательны учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;
- информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация обеспечения учебниками в соответствии с федеральными
 перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих
 образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе в
 таких образовательных учреждениях;
- организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации и проведение аттестации педагогических работников образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений;
- издание нормативных документов в пределах своей компетенции.

Полномочия муниципальной власти: http://www.edu.ru/index.php?page_id=350

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов п решению вопросов местного значения в сфере образования относятся (в ред. от 29.12.2010 г.):

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основног общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательных программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательног процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российског Федерации;
- организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) в общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений обустройство прилегающих к ним территорий;
- учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующи образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общег образования.
- В субъектах Российской Федерации городах федерального значения Москве и Санкт-Петербург полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований сфере образования устанавливаются законами субъектов Российской Федерации - городо федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.
- Органы местного самоуправления городских округов имеют право создания, реорганизации ликвидации муниципальных высших учебных заведений. Органы местного самоуправлени муниципальных районов вправе осуществлять функции учредителя муниципальных высши учебных заведений, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 года.

Полномочия образовательного учреждения: http://www.edu.ru/index.php?page_id=350

Образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида и уставом образовательного учреждения.

К компетенции образовательного учреждения относятся (в ред. от 29.12.2010 г.):

- материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемые в пределах собственных финансовых средств;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательного учреждения, дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование негосударственным образовательным учреждением банковского кредита;
- предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самооценки деятельности образовательного учреждения (самообследования);
- подбор, прием на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;
- использование и совершенствование методик образовательного процесса и образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий.

Полномочия образовательного учреждения

- разработка и утверждение образовательных программ и учебных планов;
- разработка и утверждение рабочих программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей);
- разработка и утверждение по согласованию с органами местного самоуправления годовых календарных учебны графиков;
- установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания распределение должностных обязанностей;
- установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат должностным окладам, порядка и размеров их премирования;
- разработка и принятие устава коллективом образовательного учреждения для внесения его на утверждение;
- разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов;
- самостоятельное формирование контингента обучающихся, воспитанников в пределах оговоренной лицензией квоть если иное не предусмотрено типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида Законом Российской Федерации "Об образовании";
- самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения лицензией и свидетельством с государственной аккредитации;
- осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся образовательног учреждения в соответствии со своим уставом и требованиями Закона Российской Федерации "Об образовании";
- обеспечение в образовательном учреждении интернатного типа условий содержания воспитанников не ниж нормативных;
- создание в образовательном учреждении необходимых условий для работы подразделений организаци общественного питания и медицинских учреждений, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровь обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- содействие деятельности учительских (педагогических) организаций (объединений) и методических объединений;
- координация в образовательном учреждении деятельности общественных (в том числе детских и молодежных организаций (объединений), не запрещенной законом;
- осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации и предусмотренно уставом образовательного учреждения;
- определение списка учебников в соответствии с утвержденными федеральными перечнями учебникого рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, также учебных пособий, допущенных к использованию в образовательном процессе в таких образовательны учреждениях;
- обеспечение функционирования системы внутреннего мониторинга качества образования в образовательного учреждении;
- обеспечение создания и ведения официального сайта образовательного учреждения в сети Интернет.

- С принятием Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в нашем законодательстве появилось два типа государственных (муниципальных) ОУ:
- бюджетное
- автономное.
- С 01.01.2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 08. 05. 2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹ (далее Закон № 83-ФЗ), в соответствии с которым принципиально изменены подходы к определению правового статуса автономных, бюджетных и казенных государственных и муниципальных учреждений.
- 1 См.: Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. № 5179. 12 мая.

- Цель Закона № 83-ФЗ повысить уровень финансовой обеспеченности, в частности образовательных учреждений, повысить качество образовательных услуг.
- Бюджетное учреждение при осуществлении приносящей доходы деятельности наделяется правом самостоятельно распоряжаться средствами, полученными от ее осуществления, что, кстати сказать, требует установления в уставе образовательной организации порядка распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от приносящей доходы деятельности.
- Статья 30 Закона № 83-ФЗ регулирует отношения, связанные с открытием лицевых счетов бюджетными учреждениями (нормы вступили в силу с 1 января 2014 г.).

В соответствии с ФЗ от о8. о5. 2010 № 83-ФЗ:

- оказываемые ими государственные (муниципальные) услуги, выполняемые работы осуществляются в рамках реализации государственного (муниципального) задания на основе субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.
- бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.
- деятельность сверх задания может осуществляться образовательным учреждением и она именуется приносящей доходы деятельностью.

- Предоставление субсидий бюджетным учреждениям субъектов РФ и муниципальным образовательным учреждениям осуществляется на основе региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности.
- Уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания, то есть, если меняется задание меняется и объем его финансирования.

- В нормативные затраты на оказание бюджетными и автономными учреждениями государственных (муниципальных) услуг включаются затраты, прямо или косвенно связанные с оказанием услуги, в том числе:
- оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда,
- затраты на приобретение расходных материалов,
- техническое обслуживание,
- оплата коммунальных услуг,
- содержание здания,
- сигнализация, охрана и т. п.

Изменение нормативных затрат может быть вызвано:

- внесением изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие **требования к оказанию государственных** (муниципальных) услуг (работ).
- изменение объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Законом о бюджете субъекта РФ и нормативного правового акта муниципального образования о бюджете для финансового обеспечения выполнения государственного задания.

- В качестве определенного аналога, чтобы обеспечить единое понимание механизма определения порядка формирования государственного (муниципального) задания, может выступать постановление Правительства РФ от о2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»¹, действующее в отношении федеральных государственных учреждений. В нем за основу для формирования задания во внимание берутся основные виды деятельности учреждения, предусмотренные учредительными документами, и качество оказываемых ими услуг (работ) – они утверждаются учредителем.
- 1 Дата первой официальной публикации: 21.12.2010 г. Опубликовано: на сайте «Российской Газеты».

- Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным образовательным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.
- В случае сдачи в аренду указанного недвижимого и особо ценного движимого имущества финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется (ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹, ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»²). Сдавать же в аренду, отдавать в безвозмездное пользование, продавать указанное имущество, и недвижимое в целом можно только с согласия собственника этого имущества.
- <u>1</u> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
- <u>2</u> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

- Помимо бюджетных субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания предоставляются и <u>субсидии на иные цели</u>. К числу обозначенных затрат можно отнести:
- затраты на осуществление капитального ремонта и приобретение основных средств, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания,
- затраты на возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации,
- затраты на организацию разовых мероприятий, проводимых в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, не включаемые в государственное (муниципальное) задание,
- иные затраты, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания, а также не относящиеся к бюджетным инвестициям и публичным обязательствам перед физическим лицом, подлежащим исполнению в денежной форме.

- Неиспользованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных бюджетным учреждениям из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ в соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ (остатки субсидий на возмещение нормативных затрат), используются в очередном финансовом году на те же цели (п. 17 ст. 30 Закона № 83-ФЗ).
- Важно отметить, что остатки средств, перечисленные в соответствующий бюджет, могут быть возвращены бюджетным образовательным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением соответствующего главного распорядителя бюджетных средств (ч. 18 ст. 30 Закона № 83-ФЗ) учредителя.
- Порядок взыскания неиспользованных остатков средств при отсутствии потребности в направлении их на те же цели устанавливается соответствующим финансовым органом с учетом общих требований, утвержденных приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 82н «О взыскании в соответствующий бюджет неиспользованных остатков субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации государственным (муниципальным) учреждениям»¹.
- 1 См.: Российская газета. 2010. Федеральный вып. № 5295. 24 сент.

Государственное (муниципальное) учреждение наделяется обязанностью обеспечивать открытость и доступность следующих документов:

- **1. учредительные документы** государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесенные в них изменения;
- **2. свидетельство о государственной регистрации** государственного (муниципального) учреждения;
- муниципального) учреждения,

 в решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения;

 решение учредителя о назначении руководителя государственного

(муниципального) учреждения;

- 5. положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения;
 6. план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством
- финансов Российской Федерации;
 7. годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения;
- 8. сведения о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- 9. государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);

Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

0. отчет о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном учредителем, и в соответствии с общими требованиями (ст. 32)

образовательное учреждение, оказывающее платные услуги, обязано довести до потребителя следующую информацию:

- а) наименование и место нахождения (адрес) образовательного учреждения, сведения о наличии лицензии на право ведения образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации с указанием регистрационного номера и срока действия, а также наименования, адреса и телефоны органов, их выдавших;
- б) уровень и направленность реализуемых основных и дополнительных образовательных программ, формы и сроки их освоения;
- в) перечень образовательных услуг, стоимость которых включена в основную плату по договору, и перечень дополнительных образовательных услуг, оказываемых с согласия потребителя, порядок их предоставления;
- г) стоимость образовательных услуг, оказываемых за основную плату по договору, а также стоимость образовательных услуг, оказываемых за дополнительную плату, и порядок их оплаты;
- д) порядок приема и требования к поступающим;
- е) форму документа, выдаваемого по окончании обучения.

ПРИКАЗ от 20.07.2010 г. № 255 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере образования» результаты оказания образовательными учреждениями платных дополнительных услуг должны быть отражены в формах федерального статистического наблюдения.

К общим показателям качества предоставления услуги по обучению, воспитанию и содержанию деятельности в образовательных учреждениях, независимо от их типа и вида могут быть отнесены:

- укомплектованность кадрами;
- наличие качественного (с точки зрения образования) педагогического состава;
- доля педагогического состава, повысившего квалификацию;
- наличие оснащенной библиотеки (методического кабинета) образовательного учреждения;
- наличие в образовательном учреждении общей (единой) системы оценки индивидуальных образовательных результатов, обоснованное использование разных оценочных шкал, процедур, форм оценки и их соотношение;
- наличие свободного доступа к ресурсам сети Интернет;
- охват детей горячим питанием;
- материально-техническое обеспечение;
- применение и использование различных методик и технологий обучения (в том числе и инновационных);
- отсутствие обоснованных жалоб обучающихся (воспитанников) и их родителей (законных представителей) на действия работников учреждения;
- уровень освоения обучающимися основной образовательной программы;
- полноту реализации указанных программ;
- уровень удовлетворенности родителей (законных представителей)