

ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ школы с партнёрами

Галина Константиновна Лапушинская,
*заведующая кафедрой государственного управления
Тверского государственного университета,
профессор, доктор экономических наук*

Изменения в функционировании школ связаны с переходом (в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ) от финансирования образовательных школ к финансированию осуществляемых ими услуг, причём на нормативной основе. При этом финансовое обеспечение муниципальных образовательных учреждений за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенций из бюджетов субъектов РФ, рассчитываемых по региональным нормативам) в соответствии с пунктом 4 статьи 41 Закона «Об образовании» в редакции Федерального закона № 83-ФЗ может быть установлено органами местного самоуправления (муниципальные нормативы финансового выполнения муниципального задания).

Государство сегодня по отношению к реализуемой государственной (муниципальной) услуге становится заказчиком, а не производителем (за исключением казённого учреждения).

Поэтому правомерно и введение Федеральным законом № 83-ФЗ в пункте 2 статьи 120 части первой Гражданского кодекса РФ *исключение субсидиарной ответственности у бюджетных учреждений: «Собственник имущества бюджетного учреждения не несёт ответственности по обязательствам бюджетного учреждения».*

Это условие функционирования школы, с одной стороны, повышает её финансовую автономию, а с другой — усиливает ответственность руководителя школы за договорные отношения (возникающие и закреплённые гражданско-правовыми

договорами взаимодействия школы с другими субъектами, непосредственно связанными с функционированием школы).

И если форму договора и порядок осуществления договорных отношений по реализации государственного (муниципального) задания разрабатывает соответствующий орган власти, который является заказчиком, то для ряда направлений взаимодействия именно школа выступает заказчиком, а, следовательно, должна предложить исполнителю условия взаимодействия и форму договора, их закрепляющую. В противном случае (когда условия взаимодействия определяет исполнитель) интересы школы могут быть не только не учтены, но и существенно ущемлены.

Направления договорных отношений

В соответствии с подпунктом 4 пункта 19 статьи 33 Федерального закона № 83-ФЗ школа вправе использовать

на обеспечение своей деятельности средства, полученные от оказания платных услуг, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования, и средства от иной приносящей доходы деятельности на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования этих средств и устанавливающие их нормативные правовые акты Российской Федерации, положения устава (учредительного документа) школы, а также гражданско-правовые договоры, предусматривающие получение средств с целью возмещения расходов по содержанию имущества.

В результате у школы, если она действует в статусе бюджетного или автономного учреждения, возникают следующие направления договорных отношений:

- с учредителем — предмет договора: выполнение государственного (муниципального) задания и его финансовое обеспечение с учётом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённых за школой учредителем или приобретённых школой за счёт средств, выделенных ей учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки;
- с поставщиками коммунальных услуг — предмет договора: предоставление соответствующих коммунальных услуг требуемого количества и качества;
- с финансовым учреждением (банком, казначейством) — предмет договора: финансовое сопровождение деятельности школы;
- с работниками школы (педагогическим составом, учебно-вспомогательным, административно-управленческим, обслуживающим) — предмет договора: условия найма на работу;
- с потребителями (заказчиками) платных образовательных услуг — предмет договора:

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

порядок, сроки и условия оказания платных образовательных услуг;

- с арендаторами — предмет договора: условия использования имущества комплекса школы другими хозяйствующими субъектами (аренда);
- с поставщиками товаров, услуг, выполнения работ — предмет договора: условия поставок товаров, услуг, выполнения работ, необходимых для функционирования школы;
- стейкхолдерами — предмет договора: добровольные пожертвования, безвозмездные поступления на функционирование школы;
- с грантодателями — предмет договора: на реализацию грантовой (конкурсной) заявки.

Ответственность

Как известно, руководит школой директор, он и несёт в установленном порядке ответственность за договорные отношения, а также контролирует и несёт ответственность за финансово-хозяйственную деятельность, соблюдение финансовой и трудовой дисциплины, сохранность собственности, материальных и других ценностей. Однако сегодня мало кто из руководителей школ имеет специальную профессиональную подготовку по направлению «менеджмент в социальной сфере», а значит, плохо представляет себе специфику договорных отношений. Сформировать собственную профессиональную команду, которая сможет поддерживать управление школой, возможно, но многие школы пока не имеют собственных юристов, служб бухгалтерского учёта, кадровых служб. Объясняется это просто: если оклад бухгалтера в школе в несколько раз меньше, чем у бухгалтера в реальном секторе экономики, то заполнить вакансию затруднительно или квалификация сотрудника будет существенно ниже (несмотря на достаточно высокие требования

Г.К. Лапушинская. Договорные отношения школы с партнёрами

к персоналу — вести бюджетный и внебюджетный бухгалтерский учёт одновременно). В результате многие руководители школ воспринимают сложные и затянутые по времени процедуры согласования договоров с учредителем (например, с правовым управлением, департаментом образования администрации муниципального образования) как вариант разделения ответственности. Однако даже если перед заключением договор согласован, а по нему возникла кредиторская задолженность (а ещё хуже — применяются штрафные санкции) ответственность полностью возлагается на руководителя и не переносится на учредителя. Субсидиарная ответственность в настоящее время отсутствует, а незнание законов не освобождает руководителя от ответственности.

Что надо помнить руководителю школы при заключении договоров?

Если школа выступает в договоре заказчиком на выполнение работ, поставку товаров или оказание услуг, то вправе использовать собственную форму договора при его заключении. Изменение условий со стороны исполнителя в этом случае возможно только если подготовить и согласовать протокол разногласий, который изменяет условия. При этом такой протокол только тогда считается частью договора, когда он подписан обеими сторонами: в одностороннем порядке изменить условия договора исполнитель не может.

Образовательное учреждение может передать полномочия по организации конкурсов по размещению государственного (муниципального) заказа на поставку товаров, выполнение работ и предоставление услуг органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя образовательного учреждения, или органу по управлению государственным имуществом (по конкурсной процедуре заключения договоров аренды), или специализированной организации, заключив с ней договор в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов для государственных (муниципальных) нужд.

При заключении договоров на оказание платных образовательных услуг необходимо учесть требования письма Минобразования России от 19.01.2000 № 14-51-59_{ин}/04 «О соблюдении законодательства о защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг». В частности, необходимо учесть, что к условиям, противоречащим законодательству, относятся:

- включение в договоры в одностороннем порядке права расторгать договор в случаях неоплаты, просрочки оплаты образовательных услуг, а также в случаях, когда учащийся отчисляется в связи с невыполнением учебного плана (противоречит по вопросам оплаты услуг за обучение статье 310 Гражданского кодекса (ГК) РФ);
- ограничение права потребителей на отказ от исполнения договора возмездного оказания услуг в любое время и без обоснования причин, предоставленное статьёй 782 ГК РФ;
- условие о невозврате сумм, уплаченных за образовательные услуги, либо о возврате их со значительными удержаниями при отказе от исполнения договора по инициативе потребителя на основании статьи 782 ГК РФ, а также установление штрафа за такой отказ;
- установление отдельной оплаты за передачу экзаменов, контрольных работ, зачётов, итоговую аттестацию (запрещено статьёй 16 Закона РФ «О защите прав потребителей»);
- установление в договорах помимо платы за обучение «безвозмездных единовременных сумм на содержание образовательного учреждения» (противоречит пункту 8 статьи 41 Закона РФ «Об образовании»);
- установление исключительной подсудности по месту нахождения школы (противоречит статье 17 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Договоры на оказание платных услуг подписывают должностные лица школ имеющие

соответствующие полномочия. Поэтому перечень лиц, уполномоченных подписывать такие договоры, устанавливается приказом руководителя школ. Если договор подписан лицом, не включённым в приказ или за руководителя (в расшифровке стоит одна фамилия, а подписал другой человек), то такой договор не имеет юридической силы.

Порядок определения оплаты труда

Федеральный закон № 83-ФЗ определил, что порядок определения платы за реализуемые услуги устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя образовательного учреждения, если иное не предусмотрено федеральным законом (подпункт 4 пункта 5 статьи 64 № 83-ФЗ). Кроме того, плата и условия при оказании одних и тех же услуг должны быть одинаковы, следовательно, в договоре на оказание платных услуг при определении их стоимости необходимо указывать нормативно-правовой документ учредителя, определяющий цену услуги.

Заключение договоров на оказание платных образовательных услуг требует, в соответствии с письмом Министерства образования РФ от 21 июля 1995 г. № 52-М «Об организации платных дополнительных образовательных услуг»:

- издать приказ об оказании платных образовательных услуг, предусматривающий: ставки работников подразделений, занятых оказанием платных услуг, график их работы, смету затрат на платные дополнительные образовательные услуги, учебные планы и штаты (подпункт е) пункта 2);
- заключить трудовые соглашения со специалистами (или договор подряда с временным трудовым коллективом) на выполнение платных образовательных услуг (подпункт ж) пункта 2).

Выбор формы заключаемого с персоналом школы договора зависит не только от срока реализации услуги, но и понимания различий в уплачиваемых с формируемого фонда оплаты труда налогов (при заключении договоров подряда уплачивается 31,3% единого социального налога вместо 34,2% по трудовым соглашениям).

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Сдача в аренду государственным или муниципальным образовательным учреждением закреплённых за ним объектов собственности, а также земельных участков осуществляется без права выкупа с согласия совета школ.

Получение согласия совета школы как органа управления — обязательное условие сдачи в аренду закреплённого за школой объекта собственности. Отсутствие согласия совета школы (в соответствии с уставом школы — высшего представительного органа управления) не позволяет школе решать вопрос о заключении договора аренды, так как не освобождает от обязанности исполнять требования пункта 11 статьи 39 Закона РФ «Об образовании».

Договор аренды

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.98 г. № 685 «О мерах по обеспечению поступлений в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества» (с изменениями от 27.11.2000 № 891, от 23.03.2006 г. № 156) договор аренды объектов недвижимого имущества должен заключаться на конкурсной основе; с определением в соответствии с законодательством об оценочной деятельности стартового размера арендной платы.

Кроме того, если государственное или муниципальное учреждение, являющееся объектом социальной инфраструктуры для детей, сдаёт в аренду закреплённые за ним объекты собственности, то, согласно части 4 статьи 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», конкурсу на право заключать договор об аренде должна предшествовать проводимая учредителем экспертная оценка последствий такого договора для образования, воспитания, социальной защиты и социального обслуживания детей. Форма экспертной оценки

Г.К. Лапушинская. Договорные отношения школы с партнёрами

определена в Приложении 2 к приказу Рособразования № 612 от 04.07.2006 г.

Договор аренды не может заключаться, если в результате экспертной оценки установлена возможность ухудшения учебно-воспитательного процесса и безопасности учащихся.

Экспертная оценка и конкурсная документация должны быть согласованы собственником имущества, для чего школа вместе с обращением направляет собственнику: проект экспертной оценки с приложением копий документов технической инвентаризации (поэтажный план и экспликация) с точным указанием помещений, предлагаемых к передаче в аренду; копию отчёта независимого оценщика о рыночной ставке арендной платы за пользование недвижимым имуществом, которое планируется передать в аренду; конкурсную документацию; копию приказа о создании конкурсной комиссии.

Отчёт о рыночной ставке арендной платы (т.е. стоимости аренды одного квадратного метра объекта недвижимости в год) должен быть выполнен независимым оценщиком не позднее трёх месяцев до момента представления собственнику. При этом согласование документов не означает разделения ответственности за предоставление аренды между школой и учредителем.

В извещении о проведении конкурса на право заключить договор аренды может быть указано, что победитель конкурса должен возместить расходы, связанные с оценкой рыночной стоимости. Кроме того, у школы есть право расширить перечень договорных условий, определяющих специфику его арендных отношений. В договоре могут быть указаны дополнительные условия:

- учебные кабинеты и аудитории предоставляются в аренду только организациям, осуществляющим образовательную деятельность, которая не идёт вразрез с основной деятельностью школы;
- в случае передачи в аренду аудиторного фонда на почасовую аренду на конкурс может быть выставлено количество квадратных мет-

ров, передаваемых в аренду на год, полгода либо иной срок с уведомлением, что конкретное время пользования площадями устанавливается ежемесячно в зависимости от загруженности аудиторий в соответствии с учебным планом;

- в случае передачи в аренду помещений общественного питания в конкурсной документации может быть предусмотрено наличие у арендатора оборудования для питания студентов или минимального набора блюд по фиксированным ценам;
- если проводится конкурс для размещения банкомата, может быть предусмотрено беспроцентное проведение расчётов по кредитным картам, на которые перечисляются стипендии студентов и заработная плата сотрудников в соответствии с договором с кредитной организацией.

Одновременно с договором аренды подписываются договоры на компенсацию коммунальных расходов и административное обслуживание. При этом возложение на арендатора расходов по оплате коммунальных услуг не рассматривается как форма арендной платы.

Если школа как арендодатель дала согласие на субаренду и при этом не оговорила её предельного срока, арендатор вправе возобновлять договор субаренды в пределах срока аренды без получения дополнительного разрешения арендодателя.

При заключении договора аренды необходимо учесть, что налог на добавленную стоимость от аренды выплачивают как бюджетное образовательное учреждение, так и автономное, но не выплачивает казённое учреждение (платит арендатор — налоговый агент).

В договоре аренды должен быть указан срок договора, порядок перерасчёта размера арендной платы, основания для расторжения договора, техническое задание на проведение неотъемлемых улучшений или капитального ремонта при необходимости

(а также условие о том, что техническое задание может быть утверждено или изменено дополнительным соглашением к договору), условие о том, что арендодатель не возмещает неотъемлемые улучшения арендуемого имущества после прекращения договора, порядок и сроки перечисления арендной платы.

Если в договоре аренды указано, что он действует до начала реконструкции сданного внаём объекта недвижимости, такой договор считается заключённым на неопределённый срок и он прекращается по правилам, сформулированным во втором пункте статьи 610 ГК РФ. В соответствии со статьёй 190 ГК РФ срок может определяться указанием на такое событие, которое должно неизбежно наступить, т.е. не зависит от воли и действий сторон. Если договор заключён на неопределённый срок, то арендодатель (школа) на основании пункта 2 статьи 610 ГК может в любое время отказаться от договора, предупредив арендатора за три месяца.

В соответствии с пунктом 3 статьи 614 ГК РФ (если иное не предусмотрено договором) размер арендной платы может изменяться по соглашению сторон в сроки, предусмотренные договором, но не чаще одного раза в год.

Коммунальные услуги

С поставщиками коммунальных услуг чаще всего заключаются типовые подготовленные компаниями-поставщиками договора. В этом случае избежать условий, неприемлемых для школы (применяемых к коммерческой организации) можно, подготовив протокол разногласий или дополнительное соглашение. Так, условия об ответственности за расчёты должны изменить свою редакцию на следующую: «При просрочке оплаты счетов за услуги по вине Абонента, по истечении ... дней после выставления счетов-фактур, уплачивается неустойка в размере ... % за каждый день просрочки». Необходимость освободить школу от уплаты процентов по статье 395 ГК РФ (за неправомерное пользование чужими денежными средствами при неисполнении денежного обязательства) по непредпринимательскому денежному

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

обязательству и при отсутствии его вины следует также из постановлений президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 03.02.1998 № 3813/97, от 21.01.97 № 3637/96. При отказе в рассмотрении разногласий между предприятием-монополистом и школой необходимо обращаться в Федеральную антимонопольную службу. Кроме того, имеет смысл согласовывать условия на поставку коммунальных услуг по всем образовательным учреждениям муниципального образования.

* * *

Таким образом, повышение самостоятельности при управлении школой связано с усилением ответственности её руководства за принимаемые решения и договорные отношения. Если раньше бюджетное учреждение отвечало по своим обязательствам только имеющимися в его распоряжении денежными средствами, то изменения, вносимые Федеральным законом № 83-ФЗ в подпункт д пункта 2 статьи 120 части первой Гражданского кодекса РФ, определили, что бюджетное образовательное учреждение будет *отвечать по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом*, как закреплённым за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретённым за счёт доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретённого бюджетным учреждением за счёт выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. При этом собственник имущества бюджетного учреждения *не несёт ответственности* по обязательствам бюджетного учреждения. В результате от юридически грамотных и экономически выверенных договорных отношений зависит благополучие не только педагогического состава и руководства, но и всей школы.