

Правовые основы добровольных пожертвований школе

Галина Константиновна Лапушинская

В соответствии со статьёй 582 Гражданского кодекса РФ школы могут получать пожертвования. При этом в соответствии со статьёй 1 Закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Документы

В силу того, что образовательная организация согласно пункту 1 статьи 28 Закона «Об образовании в РФ» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.12.2014) (далее — Закон) обладает автономией (под которой понимается, в частности, самостоятельность в разработке и принятии локальных нормативных актов), то «Положение о порядке привлечения, расходования и учёта добровольных пожертвований физических и (или) юридических лиц» (далее — Положение) может быть разработано и принято с учётом специфики организационно-правовой формы образовательного учреждения и требований к процессу утверждения локальных актов такого типа:

- Согласно подпункту 1 пункта 6 статьи 26 Закона для учёта мнения учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией, при утверждении локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, создаются советы родителей или иные органы: они должны быть привлечены к обсуждению и участвовать в согласовании принимаемого Положения (что должно быть отражено на титуле принимаемого документа).
- Учредитель казённой образовательной организации несёт субсидиарную ответственность по обязательствам организации; кроме того, в силу специфики её финансово-хозяйственной деятельности необходимо утверждение Положения главным распорядителем бюджетных средств (учредителем) образовательной организации.
- Помимо учёта при разработке Положения Гражданского кодекса РФ, федеральных законов «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г., «Об образовании

в РФ» № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. и «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» № 135-ФЗ от 11.08.1995 г. в действующих редакциях, а также Устава школы, необходимо учитывать и принятые для регулирования финансово-хозяйственной деятельности нормативно-правовые акты органов власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления той территории, на которой работает школа.

В Положении должны быть отражены:

- обязательность открытости и доступности информации о добровольных пожертвованиях, полученных школой согласно пункту 2 статьи 29 Закона в разделах о поступлении финансовых и материальных средств и об их расходовании по итогам финансового года, а также в плане финансово-хозяйственной деятельности школы, утверждённом в установленном законодательством РФ порядке, или в бюджетной смете образовательной организации (в случае казенной образовательной организации);
- в соответствии с письмом Министерства образования и науки РФ от 13.09.2013 г. № НТ-885/08 «О комплексе мер, направленных на недопущение незаконных сборов денежных средств с родителей учащихся общеобразовательных организаций» на официальном сайте школы размещается текст самого Положения, отражающего сведения о возможности, порядке и условиях внесения физическими и (или) юридическими лицами добровольных пожертвований и целевых взносов, механизмах принятия решения о необходимости привлечения этих средств на нужды школы, контроля за их расходованием. Кроме того, необходимо указывать информацию о телефонах горячих линий, адресах электронных приёмных (в том числе правоохранительных и контрольно-надзорных органов), других ресурсах, имеющихся в субъекте РФ, которыми могут воспользоваться учащиеся, их родители (законные представители) в случаях, когда действия руководства и других сотрудников школ нарушают их права и законные интересы (факты незаконных сборов денежных средств с родителей).

Так как школа несёт ответственность (пункт 7 статьи 26 Закона) за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесённых к её компетенции, за реализацию не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье учащихся, то в Положении не могут быть указаны те виды добровольных пожертвований, которые связаны с рисками для жизни и здоровья детей или нарушением Санитарно-эпидемиологических требований к условиям и организации обучения в школах (СанПиН 2.4.2.2821–10 с изм. от 29.06.2011 г., 25.12.2013 г.).

Таким образом, в перечень видов добровольных пожертвований не могут быть включены, например, медикаменты или услуги по обеспечению безопасности школы, так как ответственность за результаты реализации этих услуг не может быть передана школой исполнителю. Кроме того, если в качестве добровольного безвозмездного личного труда граждан будет непосредственное контактирование с учащимися, то, согласно пункту 18 Приложения 2 к Перечням вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядку предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжёлых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.04.2011 г. № 302н), такому благотворителю необходимо пройти обязательный предварительный медицинский осмотр.

Включение допустимых видов добровольных пожертвований в Положение существенно сдерживает возможности школы по осуществлению фандрайзинга (привлечения средств от благотворителей), их стоит использовать для казённой образовательной организации, самостоятельность которой ограничена, и получаемые средства используются через действия учредителя организации. Поэтому важно указывать в Положении условия, не позволяющие школе принять пожертвование.

Порядок осуществления казенными учреждениями расходов, соответствующих целям, на достижение которых физическими и юридическими лицами предоставляются добровольные взносы и пожертвования, регламентирован письмом Минфина РФ от 17 мая 2011 г. № 02–03–09/2016. Так как источником финансового обеспечения всех расходов, осуществляемых казенным учреждением, является соответствующий бюджет бюджетной системы РФ, то в случае получения от физических и юридических лиц безвозмездных поступлений, имеющих целевое назначение, сверх объемов, утвержденных законом (решением) о бюджете, могут быть внесены изменения в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон (решение) о бюджете и увеличены бюджетные ассигнования главному распорядителю бюджетных средств (ГРБС) для последующего доведения в установленном порядке до конкретного казенного учреждения лимитов бюджетных обязательств для целевых расходов. До момента увеличения лимитов бюджетных обязательств и включения ГРБС добровольных пожертвований в смету школы их использование самой школой не допускается, что должно быть отражено в Положении.

Проблемы и решения

Наибольшей проблемой используемых школами Положений стало то, что они не учитывают, что «за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности школа и её должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях» (пункт 7 статьи 26 Закона).

Есть несколько документов, детализирующих условия нарушения или незаконного ограничения права на бесплатное образование, которые накладывают определённые требования к тексту Положений.

Выделим вначале документы и выявляемые условия нарушений:

I. В соответствии с письмом Минобрнауки РФ от 28.01. 2011 г. № СМ-66/08 «О минимизации коррупционных проявлений в системе общего образования и обеспечения безопасности образовательных учреждений» определено, что:

- «выявлено повсеместное распространение денежных поборов с родителей учащихся в общеобразовательных учреждениях под видом благотворительной помощи, добровольных пожертвований, которые, вопреки пункту 8 статьи 41 Федерального закона от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образовании», статьям 1, 4, 5 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», имеют принудительный характер».
- «Взимание с родителей учащихся денежных средств на охрану общеобразовательных учреждений, их материально-техническое оснащение, проведение ремонта, приобретение методической литературы педагогам осуществляется, как правило, через органы самоуправления образовательных учреждений (родительские комитеты, попечительские советы), а также посредством создания и деятельности благотворительных фондов при образовательных учреждениях».
- Пожертвования «вносятся с определённой периодичностью в фиксированной сумме».

II. При этом письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 10.09.2013 г. № 01–50–377/11–555, определяя направления «нарушения законодательства РФ об образовании в части обеспечении государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, в части взимания денежных средств с родителей (законных представителей) учащихся на деятельность по содержанию и охране зданий образовательных учреждений, материально-техническому обеспечению и оснащению образовательного процесса, приобретению учебников и учебных пособий», чётко фиксирует законодательные источники осуществления расходов школы:

- «Согласно пункту 3 части 1 статьи 8 Закона обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.
- В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 9 Закона на обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов».

При этом также подчёркивается, что «анализ обращений граждан, поступающих в Рособрнадзор, позволяет сделать вывод о том, что взимание с родителей (законных представителей) учащихся денежных средств на охрану школ, их материально-техническое оснащение, ремонт, приобретение учебников и методической литературы педагогам осуществляется, как правило, за счёт добровольных пожертвований родителей, вносимых с определённой периодичностью в фиксированной сумме».

III. Необходимо обратить внимание и на Представление Генеральной прокуратуры РФ от 28.04.2006 г. № 21–22–06 «Об устранении нарушений законодательства, гарантирующего право на получение основного общего образования», которое не только констатирует, что есть «локальные акты образовательных учреждений, противоречащие федеральному законодательству об образовании», но и конкретизирует виды нарушений:

- «Повсеместно нарушается принцип бесплатности основного общего образования, что проявляется в принуждении родителей учащихся к внесению так называемых «вступительных взносов» при приёме детей в общеобразовательные учреждения, оказанию благотворительной помощи, внесению добровольных пожертвований на различные нужды учреждения, в том числе финансируемые из бюджета. Однако такая помощь, вопреки пункту 8 статьи 41 Закона, статьям 1, 4, 5 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», часто имеет принудительный характер».
- «Между образовательными учреждениями и родителями учеников заключаются договоры, обязывающие благотворителя (родителя) оказывать образовательному учреждению помощь в виде денежных взносов (наличными или по безналичному расчёту), а также в виде имущества. Решением родительских собраний лица, не имеющие возможности внести средства на ремонт образовательного учреждения, обязываются отработать на ремонте школы либо приобрести строительные материалы».
- «В школе г. Грузино Новгородской области разработано Положение о добровольных взносах родителей (законных представителей), которое вынуждает их платить взносы или покупать

стройматериалы либо оказывать другие услуги».

- «С родителями учеников школы № 1 Старорусского района заключены договоры, по которым они должны в течение 9 месяцев вносить деньги на нужды школы в размерах, определённых родительским комитетом».
- «В Ямало-Ненецком автономном округе в школе № 6 принято Положение о добровольных взносах родителей, причём предусмотрена доплата педагогам в размере 150 рублей за «своевременное и качественное взимание родительской платы».
- «В г. Санкт-Петербурге в школе № 430 Петродворцового района родителей первоклассников обязали оказать благотворительную помощь на установку стеклопакетов в классе».
- «Администрацией школы № 1268 г. Москвы незаконно привлечены денежные средства родителей на уборку помещений, покупку школьной мебели, ремонт школы».
- «Решение проблем безопасности и антитеррористической защищённости возложено на родителей (законных представителей) учащихся, которые заключают договоры на охрану школ с лицензированными охранными агентствами и оплачивают их услуги».

Таким образом:

в Положении должно быть требование о добровольности пожертвований со стороны благотворителей, отсутствии возможности коррупционных действий на базе школы, т.е. добровольных пожертвований или бескорыстного выполнения работ, предоставления услуг, оказании иной поддержки со стороны родителей с выявляемой периодичностью и в фиксированной для выделяемой группе благотворителей сумме (критерий выделения — обучение детей в одном классе или параллели или другие, установленные школой) сумме. Заключаемые договора о пожертвовании не могут иметь долгосрочного характера.

Добровольные пожертвования не могут быть получены школой в форме денежной наличности, а только по безналичному расчёту на лицевой счёт школы с обязательным отражением этих финансовых средств в плане финансово-хозяйственной деятельности школы или в смете доходов и расходов (для казенного образовательного учреждения).

Добровольными пожертвованиями не являются те выполняемые работы или предоставляемые услуги, которые школа должна была обеспечить в рамках реализуемого государственного/муниципального задания с учётом нормативного подушевого финансирования школы.

Кроме того, согласно подпункту 7 пункта 3 статьи 28 Закона к компетенции школы отнесена «разработка и утверждение по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации», что и должно определять возможные направления привлечения школой денежных средств.

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