



У П Р А В Л Е Н И Е  
О Б Р А З О В А Н И Е М

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ



Анатолий  
Вифлеемский,  
заведующий  
кафедрой экономики  
образования  
Нижегородского  
института развития  
образования,  
кандидат  
экономических  
наук

Ольга Чиркина,  
старший научный  
сотрудник  
лаборатории  
социально-  
экономических  
исследований  
в образовании  
НИРО

**На страницах журнала мы неоднократно обращались к теме формирования новой нормативно–правовой базы в системе образования страны. Рассматривали, что изменилось в регламентации финансово–хозяйственной деятельности школ, как перераспределены компетенции между уровнями управления; анализировали последствия принятия Федерального закона № 122–ФЗ от 22.08.2004 г. Изменения в законодательстве коснулись не только образовательных учреждений, но и органов управления образованием, особенно муниципальных. Особенности организации деятельности муниципальных органов управления образованием в условиях современного законодательства посвящена публикуемая статья.**

В соответствии со ст. 37 Закона РФ «Об образовании» (с учётом изменений, внесённых Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.) в Российской Федерации могут создаваться и действовать федеральные (центральные) государственные органы управления образованием; федеральные ведомственные органы управления образованием; государственные органы управления образованием субъектов Федерации; муниципальные органы управления образованием.

Государственные органы управления образованием создаются решением соответствующего органа исполнительной власти по согласованию с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти. Тем самым законом установлена обязательность создания государственных органов управления образованием на федеральном и региональном уровнях.

В отличие от государственных муниципальные органы управления образованием создавать теперь не обязательно, так как в соответствии с п. 3 ст. 37 Закона РФ «Об образовании» «муниципальные органы управления образованием **могут** создаваться и действовать по решению соответствующих органов местного самоуправления». Соответственно такие органы могут и не создаваться, а функции управления могут выполнять какой-либо специалист администрации либо муниципальные организации.



Однако последнее, учитывая тенденции выстраивания вертикали власти, маловероятно. Учитывая, что региональные органы управления образованием нуждаются в подотчётных им нижестоящих муниципальных органах управления образованием, тем более что часть государственных полномочий в области образования передана на местный уровень (субвенции на реализацию основных общеобразовательных программ), **местные органы управления образованием будут сохранены.**

При создании и организации деятельности муниципальных органов управления образованием необходимо следовать предписаниям Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Точно так же, как и вся проходящая в настоящее время «административная реформа», этот закон был недостаточно продуман, в связи с чем вступление в силу ряда его положений перенесено Федеральным законом № 129-ФЗ от 12.10.2005 г. с 1 января 2006 г. на 1 января 2009 г.: в противном случае муниципальным органам пришлось бы решать многочисленные проблемы, связанные с определением собственного статуса.

Сегодня местные органы управления образованием являются структурными подразделениями муниципальных администраций районов или городов и действуют, как правило, на основании положений. И лишь в немногих случаях орган управления образованием бывает самостоятельным юридическим лицом, действуя на основании устава (для региональных органов управления образованием это — распространённая практика).

При этом, как правило, они наделены полномочиями юридического лица, имеют собственные печати и нередко расчётные счета. На практике именно органы управления образованием принимают и увольняют руководителей образовательных учреждений, применяют к ним меры материального стимулирования и налагают дисциплинарные взыскания, финансируют (с помощью централизованных бухгалтерий) подведомственные учреждения, заключают договора при операциях по централизованному снабжению товарно-материальными ценностями и выполняют множество иных полномочий.

По современному законодательству, необходимо учитывать множество нюансов, чтобы осуществлять все привычные полномочия местных органов управления образованием на юридически корректных основаниях.

### **Орган управления образованием в структуре органов местного самоуправления**

Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменил структуру органов местного самоуправления, установив два их уровня: уровень муниципального района или городского округа и уровень поселения. При этом компетенция

в области образования определена для уровня муниципального района или городского округа (ст. 15 и 16 закона № 131-ФЗ). К вопросам местного значения этого уровня органов местного самоуправления отнесена организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации).

К вопросам поселений местного значения полномочия в сфере образования не относятся. В то же время согласно п. 4 ст. 15 закона 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им части своих полномочий за счёт субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. Эти соглашения должны заключаться на определённый срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объёма субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

На практике такие соглашения о передаче части своих полномочий за счёт субвенций из бюджета муниципального района вполне возможны, например, при организации дополнительного и общедоступного бесплатного дошкольного образования. В этом случае в органах местного самоуправления поселений появятся и своеобразные «органы управления образованием», которые на практике сводятся к появлению специалиста (одного или нескольких, а может быть, лишь частично занимающегося вопросами образования наряду с другой работой).



Однако основная часть полномочий в сфере образования всё равно останется у муниципального района или городского округа, поэтому для эффективного исполнения этих полномочий в структуре местной администрации должно быть создано подразделение, отвечающее за осуществление этих важнейших полномочий органов местного самоуправления.

Спектр полномочий органов местного самоуправления установлен как законом № 131-ФЗ, так и статьёй 31 Закона «Об образовании». К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования кроме вышеназванных, относятся:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

- организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района;

- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

- содержание зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

- учёт детей, которые обязательно должны учиться в образовательных учреждениях, работающих по образовательным программам основного общего образования;

- опека и попечительство;

- организация отдыха детей в каникулярное время.

Как видим, в установленном действующим законодательством перечне полномочий используются обтекаемые фор-

мулировки, позволяющие трактовать компетенцию местных органов власти достаточно широко. Каким образом будет предоставляться тот или иной уровень образования, как будет обеспечено содержание зданий и сооружений — законом не детализируется. Именно здесь заложена правовая база сохранения муниципальных методических служб, централизованных бухгалтерий, хозяйственно-эксплуатационных контор. Другое дело, что теперь они уже не могут быть частью местной администрации, а получают статус юридических лиц (возможно и образование одного юридического лица, включающего все названные структуры) — своего рода муниципального ресурсного или сервисного центра, оказывающего услуги муниципальным образовательным учреждениям муниципального района или городского округа.

Ранее (до 1 января 2005 г.) в Законе РФ «Об образовании» действовал п. 3 ст. 44, в соответствии с которым государственные и местные (муниципальные) органы управления образованием были обязаны оказывать на договорных началах посреднические услуги подведомственным образовательным учреждениям (если те в них нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы. Сейчас органы управления образованием оказывать такие услуги не обязаны, но в то же время никто и не запрещает им это делать. Следует иметь в виду, что во многих случаях централизация влечёт за собой более эффективное использование и без того ограниченных ресурсов. Так, например, бухгалтерское обслуживание школ на основе договорных отношений с централизованными бухгалтериями обойдётся бюджету значительно дешевле, чем содержание в школах бухгалтеров, необходимых для ведения бюджетного и налогового учёта при постоянно изменяющемся законодательстве.

Нам представляется, что, имея возможность по собственному выбору создавать или не создавать органы управления образованием, органы местного самоуправления их сохраняют в том или ином статусе. Полная передача полномочий в этой сфере органам местного самоуправления поселений или создание муниципальных учреждений (организаций), не являющихся органом местного самоуправления, но наделённых полномочиями управлять образованием, теоретически возможны, но на практике маловероятны. При огромном электоральном влиянии школ и других образовательных учреждений сохранение выборности на муниципальном уровне означает обязательность сохранять органы управления образованием в структуре органов местного самоуправления. Практика показывает, что наибольший эффект на выборах даёт именно правильная организация работы с потенциалом влияния муниципальной системы образования. Органы управления образованием в структуре местного самоуправления могут функционировать в двух организационно-правовых формах:

- как самостоятельный орган местного самоуправления, имеющий статус юридического лица;



— как структурное подразделение администрации муниципального района или городского округа.

Местный орган управления образованием сможет реализовать определённый набор функций. При этом их спектр при отсутствии статуса юридического лица существенно ограничен. Проблема в том, что практически все органы управления образованием наделены правами юридического лица (хотя чаще всего и не являются самостоятельными юридическими лицами). В Федеральном законе № 131-ФЗ есть ст. 41, препятствующая сохранению такого положения вещей. Поэтому органы местного самоуправления, которые в соответствии с этим федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, становятся муниципальными учреждениями, выполняющими управленческие функции и подлежащие государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Из анализа гражданского законодательства можно сделать вывод о том, что термины «юридическое лицо» и обладание, наделение «правами юридического лица» используются как тождественные, поэтому привычное наделение органов управления образованием правами юридического лица должно приводить к их государственной регистрации в качестве муниципальных учреждений. В частности, это следует из п. 3 ст. 121 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которым «члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица». Иными словами, юридические лица, вступая в ассоциацию (союз) — другое юридическое лицо, сами «сохраняют права юридического лица». Таким образом, ст. 41 закона 131-ФЗ приводит деятельность органов местного самоуправления в соответствие с действующим гражданским законодательством.

Обратим внимание и на то, что наделение правами юридического лица местных органов управления образованием без образования юридического лица было осуществлено без достаточных на то правовых оснований. Косвенно об этом свидетельствует и ст. 83 Закона РФ № 1550-1 от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации», согласно которой органы территориального общественного самоуправления могут наделаться правами юридического лица с момента их регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц.

Органы местного самоуправления — юридические лица, совершая юридические действия, выступают либо от имени муниципального образования, либо от собственного. В первом случае при заключении договора, от имени муниципального образования права и обязанности возникают у самих этих субъектов. Во втором — носителем прав и обязанностей становится сам орган местного самоуправления как юридическое лицо. Именно в этом качестве он и заключает договор для удовлетворения собственных, обычных для учреждений нужд (коммунальные услуги, приобретение оборудования, канцелярских товаров и т.п.). Ор-

ганы местного самоуправления, не являющиеся юридическими лицами, могут выступать в гражданских правоотношениях в рамках своей компетенции только от имени муниципального образования.

Считается, что филиалы, не являясь (ст. 55 ГК РФ) юридическими лицами, правами юридического лица наделяются. Однако это не так. Согласно п. 3 ст. 55 ГК РФ филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Тем самым **филиал не наделяется правами юридического лица**, а выполняет функции создавшего его юридического лица и представляет его интересы за пределами его местонахождения.

Таким образом, осенью 2005 г. сложилась весьма непростая ситуация, вызванная необходимостью определить статус местных органов управления образованием. Однако для Федерального закона № 131-ФЗ статьёй 83 установлен особый порядок его вступления в силу. В частности, положения ст. 11–16, 34–37 и 50 вступают в силу со дня официального опубликования этого закона и до 1 января 2006 г. применялись исключительно к правоотношениям, возникающим в силу требований ст. 84 и 85 закона № 131-ФЗ. А в целом этот федеральный закон должен был вступить в силу с 1 января 2006 г. Но Федеральным законом, как уже было сказано, № 129-ФЗ от 12.10.2005 г. эта дата перенесена на три года и теперь п. 1. ст. 83 звучит так: «Настоящий Федеральный закон, за исключением положений, для которых настоящей главой установлены иные сроки и порядок вступления в силу, вступает в силу с 1 января 2009 года».

В то же время уже есть практика, когда арбитражные суды выносят решения, основываясь на нормах ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ (постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 22.04.2004 г. № КГ-А41/2591-04, постановление



федерального арбитражного суда  
Центрального округа от 20.07.2004 г.  
№ А08-7138/03-5).

Существующее положение дел, когда органы управления образованием «наделены правами юридического лица», но при этом не являются юридическими лицами, не соответствует не только принятым и скоро вступающим в силу нормам Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но также и действующему законодательству.

Рассмотрим подробнее оба варианта организации деятельности органа управления образованием — с образованием и без образования юридического лица.

### **Орган управления образованием — самостоятельное юридическое лицо**

Местный орган управления образованием, являющийся при этом органом местного самоуправления и самостоятельным юридическим лицом, может функционировать в двух формах (о чём у же говорилось), — как отраслевой орган управления, являющийся самостоятельным юридическим лицом или входящий в состав исполнительно-распорядительного органа — местной администрации в качестве структурного подразделения (отдела, управления, департамента и т.д.), обладая при этом правами юридического лица. Такую возможность предоставляет п. 3 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ. Основаниями для государственной регистрации органов управления образованием как органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа управления образованием и утверждение положения о нём этим представительным органом.

Сама же местная администрация в соответствии с уже вступившей в силу ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ наделяется уставом муниципального об-

разования полномочиями решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации, и обладает правами юридического лица. Если сопоставить эту норму и норму ст. 41, можно сделать вывод о том, что в законе № 131-ФЗ термин «обладание правами юридического лица» тождествен термину «юридическое лицо».

Согласно п. 8. ст. 37 закона № 131-ФЗ структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Отраслевые подразделения руководят отдельными отраслями муниципального хозяйства, например образованием. Функциональные подразделения отвечают за определённые направления муниципальной деятельности, например, за управление муниципальной собственностью. Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в крупных муниципальных образованиях (обычно в городских округах), в городах, имеющих районное деление, и могут, в свою очередь, иметь отраслевые и функциональные отделы.

Отраслевым органом местной администрации является и местный орган управления образованием, причём с учётом норм ст. 41 он может быть и самостоятельным юридическим лицом (то, что эта статья ещё не вступила в силу, не запрещает придать ему права юридического лица). Нам представляется, что именно второй вариант (орган управления образованием является частью местной администрации, обладает правами юридического лица), наиболее предпочтителен с точки зрения выполнения его функций; кроме того, несложно и правовое оформление статуса этого органа.

В обоих вариантах местный орган управления образованием **должен регистрироваться как юридическое лицо в форме муниципального учреждения, образуемого для выполнения управленческих функций.** Существенная разница в том, что в первом случае для создания такого органа в уставе муниципального образования должны быть сведения об органе управления образованием как о самостоятельном органе местного самоуправления, не входящем в местную администрацию, с правами юридического лица. Тогда он будет зарегистрирован в качестве муниципального учреждения, в уставе которого должны быть закреплены его полномочия как органа местного самоуправления (которые могут также отражаться полностью или частично в уставе муниципального образования).

При регистрации в качестве юридического лица органа управления образованием — структурного подразделения местной администрации — специальных сведений о нём в уставе муниципального образования может и не быть. Достаточно положения



об органе управления образованием, утверждённого представительным органом муниципального образования, и решения об этом представительного органа. В рамках административно-правового поля орган управления образованием, обладающий правами юридического лица, осуществляет свою деятельность от имени муниципального образования, обладает властными полномочиями в пределах своей компетенции. В рамках гражданско-правовых отношений он вступает в гражданский оборот от своего имени и имеет права и обязанности, равные с остальными юридическими лицами. Тем самым созданный таким образом местный орган управления образованием соединяет в себе управленческие и хозяйственные функции. В одних гражданско-правовых отношениях он действует как орган исполнительной власти: приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права и обязанности, а также выступает в суде исключительно от имени муниципального образования (ст. 125 Гражданского кодекса РФ), в рамках своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этого органа. В этом случае субъектом гражданского права является муниципальное образование.

В других гражданско-правовых отношениях орган управления образованием в качестве юридического лица действует в соответствии со ст. 48 ГК РФ от своего имени и осуществляет свои хозяйственные функции.

В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признаётся организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В соответствии со ст. 51 ГК РФ все создаваемые юридические лица подлежат государственной регистрации. Однако в ряде регионов есть проблемы с государственной регистрацией органов управления, так как в действующем законодательстве отсутствует регламентация специфики регистрации таких структур. В соответствии с п. 2 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации. В то же время налоговые органы присваивают органам управления ИНН и ставят на учёт в качестве налогоплательщиков (на практике возможны даже такие парадоксальные случаи, когда ИНН присваивается централизованной бухгалтерии, формально считающейся структурным подразделением органа управления образованием, а затем используется и им, и централизованной бухгалтерией для обслуживаемых образовательных учреждений).

В соответствии со ст. 52 ГК РФ, устанавливающей обязательные требования, предъявляемые к учредительным документам юридического лица, местный орган управления образованием должен иметь устав, учредительный договор либо общее положение об организациях этого вида. Причём в документах (как

правило, в уставе) должны быть указаны предмет и цели деятельности органа управления образованием в качестве юридических лиц, так как его хозяйственная деятельность играет второстепенную, вспомогательную роль и направлена исключительно на функционирование органа управления образованием в качестве органа местного самоуправления.

В соответствии со ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы. Эти органы могут быть как единоличными — директор, заведующий, так и коллегиальными — например, общее собрание, коллегия. На практике же решения принимает именно руководитель органа управления образованием как единоличный исполнительный. Решения коллегии имеют статус рекомендательных, тем более что в её состав входят работники других учреждений и организаций.

Хозяйственные функции органов управления образованием выполняют, как правило, специально созданные хозяйственные отделы или управления — хозяйственно-эксплуатационные конторы. Функционируя «при» органе управления образованием, такие структуры тем не менее в его состав не входят и занимаются обслуживанием не только органа управления образованием, но и подведомственных ему муниципальных учреждений. То же самое касается и ЦБ — централизованных бухгалтерий, и ИДЦ, ИДК — информационно-диагностических центров, кабинетов (возможны и другие наименования), выполняющих функции бухгалтерского и методического обслуживания. Эти структуры выполняют как поручения органа управления образованием, так и сервисные функции в отношении муниципальных учреждений на территории муниципального образования.

А вот при создании органа управления образованием в качестве муниципального учреждения, не являющегося органом местного самоуправления, можно в его структуру включить и все



сервисные службы. В уставе такого учреждения будет записано, что оно создаётся для выполнения как управленческих, так и функций обслуживания учреждений. Таким образом, наделение местного органа управления образованием правами юридического лица означает, что его необходимо создавать как муниципальное учреждение с последующей государственной регистрацией. Это значит, что в отношении органа управления образованием в данном случае необходимо осуществить всё то же самое, что и в отношении местной администрации, которая также является муниципальным учреждением.

Основаниями для государственной регистрации органа управления образованием в качестве юридического лица становятся устав муниципального образования и решение о создании органа местного самоуправления с правами юридического лица. Государственная регистрация юридических лиц проводится в соответствии с Федеральным законом № 129-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц». При отсутствии устава муниципального образования основаниями (согласно п. 3 ст. 41 закона № 131-ФЗ) для государственной регистрации местного органа управления образованием является решение представительного муниципального органа об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица и утверждение положения о нём этим представительным органом муниципального образования. Если орган управления образованием является самостоятельным органом местного самоуправления, необходимо учитывать формулировки реестра муниципальных служащих, где указывается перечень должностей муниципальной службы. Если орган управления образованием таковым не является, его работники вообще не могут иметь статуса муниципальных служащих.

Такой вывод можно сделать, исходя из норм Федерального закона № 8-ФЗ

от 08.01.1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Согласно п. 1 ст. 1. этого закона муниципальная должность предусмотрена уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации с установленными полномочиями решать вопросы местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий. А также это должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей исполнять полномочия данного органа, с ответственностью за выполнение этих обязанностей. Статья 7 определяет при этом, что муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определённом уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счёт средств местного бюджета. Лица, не замещающие должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Федерации. В этом реестре могут быть установлены должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Названные должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими при заключении трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Заметим также, что известны случаи, когда районные прокуратуры издают протесты, из которых следует, что при наличии у органа управления образованием юридического лица его работники не должны быть муниципальными служащими, даже независимо от того, считается ли управление образованием органом местного самоуправления или нет. Однако с такого рода выводами можно и нужно спорить.

### **Орган управления образованием, не имеющий прав юридического лица**

Иное правовое положение у местного органа управления образованием, не обладающего правами юридического лица. В этом случае он не является самостоятельным юридическим лицом, т.е. сохраняется то положение, какое есть у большинства местных органов управления образованием в настоящее время. Однако принципиальная разница в том, что такие органы не могут быть «наделены правами юридического лица».



Местный орган управления образованием без прав юридического лица является структурным подразделением (отдел, управление, департамент и т.д.), функционирующим на территории муниципального района или городского округа местной администрации. Сама местная администрация является юридическим лицом, образованным в форме муниципального учреждения. Созданный таким образом местный орган управления образованием осуществляет свою деятельность не от своего имени, а от имени местной администрации. Полномочия такого органа управления образованием определяются положением (или иным локальным актом) о структурном подразделении, а также нормативными правовыми актами местной администрации. В части компетенции в сфере образования, определённой федеральным законодательством, эти полномочия должны быть отражены и в уставе муниципального образования. Особое внимание обратите на полномочия в сфере опеки и попечительства. Выступая в качестве субъекта гражданско-правовых отношений от имени местной администрации, руководитель органа управления образованием должен подтверждать свои полномочия на совершение тех или иных юридически значимых действий не только положением о своём структурном подразделении, но и доверенностью. Здесь можно провести аналогию с таким обособленным структурным подразделением организаций, как филиал, руководители которого назначаются юридическими лицами и действуют на основании доверенности. Пленум Верховного суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного суда РФ в постановлении № 6/8 от 1 июля 1996 г. обратили внимание на необходимость «иметь в виду, что соответствующие полномочия руководителя филиала (представительства) должны быть удостоверены доверенностью и не могут основываться лишь на указаниях, содержащихся в учредительных документах юридического лица, положении о филиале (представительстве) и т.п., либо явствовать из обстановки, в которой действует руководитель филиала».

При разрешении спора, вытекающего из договора, подписанного руководителем филиала (представительства) от имени филиала (представительства) и без ссылки на то, что договор заключён от имени юридического лица и по его доверенности, следует выяснить, имелись ли у руководителя филиала (представительства) для подписания договора соответствующие полномочия, выраженные в положении о филиале (представительстве) и доверенности. Сделки, совершённые руководителем филиала (представительства) при наличии таких полномочий, следует считать совершёнными от имени юридического лица». Поэтому положение об органе управления образованием определяет в основном внутренние взаимоотношения между юридическим лицом и представляющим его руководителем органа управления образованием. Что касается внешних отношений с различными учреждениями, организациями, предприятиями, то они устанавливаются не столько положением, сколько доверенностью. Хотя в отношении муниципальных школ большее значение имеет именно то,

что указано в положении об органе управления образованием (например, в отношении функций контроля за деятельностью подведомственных муниципальных образовательных учреждений).

В соответствии с общими нормами гражданского законодательства подразделение, не имеющее статуса филиала, как правило, выполняет одну или несколько функций создавшего его юридического лица и не имеет возможности самостоятельно организовать хозяйственно-финансовый оборот без участия головной организации. Естественно, что в этом случае информационно-диагностическая служба, централизованная бухгалтерия и хозяйственно-эксплуатационная контора никак не могут быть структурным подразделением части местной администрации, так как они не выполняют никаких управленческих функций и создаются для сервисного обслуживания подведомственных учреждений образования. Эти службы должны иметь статус юридического лица.

В положении, регламентирующем деятельность органа управления образованием, могут быть отражены функции финансирования подведомственных учреждений, контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью, утверждения ставок и смет подведомственных учреждений (хотя ставки в последнее время всё чаще утверждает глава муниципального образования). В доверенности, выданной руководителю органа управления образованием, должны быть указаны его полномочия по материальному стимулированию руководителей подведомственных муниципальных учреждений, а также, возможно, назначению на должность и увольнению руководителей муниципальных образовательных учреждений.

Местный орган управления образованием — структурное подразделение администрации может использовать собственную печать или второй экземпляр печати местной администрации. Печать должна содержать все обязательные реквизиты:





— ИНН местной администрации;  
— полное наименование организации на русском языке с указанием организационно-правовой формы — муниципальное учреждение Администрация муниципального образования;

— местонахождение организации (субъект РФ, наименование муниципального образования);

— наименование подразделения организации — орган управления образованием.

В соответствии со ст. 10 Федерального конституционного закона № 32-ФКЗ от 25 декабря 2000 г. «О Государственном гербе Российской Федерации» порядок изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации устанавливается Правительством России. На основании п. 1 Постановления Правительства России № 1268 от 27 декабря 1995 г. «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» право на изготовление печати с изображением Государственного герба имеют органы, организации и учреждения независимо от формы собственности, наделённые отдельными государственно-властными полномочиями. К таким органам относятся и местная администрация.

\* \* \*

Таким образом, организация деятельности муниципальных органов управления образованием, особенно их организационная форма — вопрос дискуссионный и неоднозначный. Возможно, что до 2009 г. будут ещё изменения в законодательстве, которые определяют дополнительные формы или, напротив, введут какие-то ограничения. Сегодня же, несмотря на отсрочку вступления в действие большинства норм Федерального закона № 131-ФЗ, практически все варианты организации деятельности

муниципальных органов управления образованием могут быть реализованы на основании давно действующих норм гражданского законодательства. Говорить об обязательности статуса юридического лица для муниципального органа управления образованием можно, лишь имея в виду обеспечение эффективности его деятельности.

Всё чаще муниципальные контракты заключаются специальным структурным подразделением местной администрации, а для выполнения остальных полномочий в сфере образования руководителю органа управления образованием при необходимости может быть выдана доверенность (кстати, не требующая нотариального удостоверения). Поэтому достаточно быть структурным подразделением администрации (однако структурными подразделениями не могут стать ни централизованные бухгалтерии, ни информационно-методические кабинеты).

В то же время возможно и создание муниципального учреждения, не являющегося, как уже сказано, частью местной администрации и органом местного самоуправления, в которое войдёт и управление образованием, и всевозможные сервисные структуры, обслуживающие подведомственные муниципальные образовательные учреждения. Работники такого учреждения уже не могут быть муниципальными служащими. Вполне реален и компромиссный вариант, когда в штате администрации остаются один-два человека (заведующий органом управления образованием и его заместитель), а все остальные сотрудники становятся работниками муниципального учреждения, которые курирует муниципальный служащий — руководитель.

В общем, практика покажет, какой вариант выберет большинство муниципальных образований. Эту, безусловно, важную и актуальную тему стоит обсудить на страницах журнала. Хотелось бы знать мнение управленцев.

г. Нижний Новгород