

ОФОРМЛЕНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ между учредителем и школой



Елена Гуськова,
начальник отдела юридической экспертизы
и правотворчества аппарата Думы г. Костромы

Правовая природа договора между школой и её учредителем точно не определена. Кроме того, обязательное требование о заключении таких договоров содержится только в Законе РФ «Об образовании»: пункт 3 статьи 11 Закона РФ «Об образовании» содержит требование, обязательное для учреждений образования, о необходимости определения отношений между учредителем и образовательным учреждением в договоре, заключённом между ними в соответствии с законодательством РФ.

Договор между учредителем и школой заключается в рамках гражданского законодательства; вместе с тем это административные отношения. Такие договоры в виде «модельных» или «типовых» учредитель утверждает правовым актом (постановлением, распоряжением) в форме, единой для всех подведомственных школ. Примерами могут служить примерные формы таких договоров для различных типов образовательных учреждений федерального подчинения, разработанные Минобрнауки России. Исходя из утверждённой учредителем формы договора, школа не может полноправно, как сторона по договору, основываясь на правиле статьи 421 Гражданского кодекса РФ о свободе договора, влиять на его условия. В то же время предложения по включению условий от школы учредителю рассматриваются

в соответствии с гражданским законодательством.

Пунктом 16 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утверждённого постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196, предусмотрено дополнительное по отношению к статье 13 Закона «Об образовании» условие, ключевое в определении предмета договора: отношения между учредителем и общеобразовательным учреждением, **не урегулированные уставом общеобразовательного учреждения**, определяются договором, заключаемым учредителем и общеобразовательным учреждением. Следовательно:

- положения договора не должны дублировать нормы устава школы;
- в договоре не могут содержаться положения, которые, согласно статье 13

Закона «Об образовании», должны указываться в уставе школы.

Готовясь заключить или перезаключить договор между учредителем и школой, необходимо разобраться, какими нормами законодательства руководствоваться при заключении такого договора. Это не учредительный договор в соответствии со статьёй 52 Гражданского кодекса РФ, который может заключаться между несколькими учредителями (в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Закона «Об образовании» допускается совместное учредительство только негосударственных образовательных учреждений). Это и не в полной мере гражданско-правовой (хозяйственный) договор, хотя и заключается в соответствии с гражданским законодательством. Договор о взаимоотношениях учредителя и школы — один из обязательных правовых актов. Иногда в литературе высказывается мнение о том, что подобные договоры не имеют самостоятельного правового значения. Однако при этом не учитывается, что **договор с учредителем — действенное средство обеспечить автономию образовательного учреждения.**

Содержание договора

Для понимания правового значения договора между учредителем и школой надо разобраться в основных положениях таких договоров на основе действующего законодательства и на примере «модельных» договоров, которые учредитель утверждает для подведомственных учреждений образования.

Для начала обратимся к положениям Закона «Об образовании» в первоначальной редакции, действовавшей до 2005 года, в которой неоднократно упоминается договор между учредителем и школой. Впоследствии в связи с совершенствованием федеральных законов многие нормы Закона «Об образовании» были признаны утратившими силу или изменены.

В первоначальной редакции закона такие договоры регулировали отношения учредителя и школы:

- Норма части 5 статьи 43 Закона (в редакции, действовавшей до 2005 года) о праве учредителя (собственника) на часть дохода от использования закрепленных за ним объектов собственности в размере, определённом договором между собственником и образовательным учреждением.

Вопросы учёта доходов бюджетных учреждений урегулированы Бюджетным кодексом РФ. Учреждения не отчисляют учредителю (собственнику) часть дохода. Все доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчётности о его исполнении включаются в состав доходов соответствующего бюджета (пункт 5 статьи 41 БК РФ). Но эта норма применяется со дня вступления в силу федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований, и средств от иной приносящей доход деятельности (пункт 10 статьи 5 закона РФ от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»). До вступления в силу этого закона действуют следующие переходные положения, установленные пунктом 11 статьи 5 закона РФ от 26.04.2007 № 63-ФЗ:

1) доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление федеральным бюджетным учреждениям культуры и искусства, здравоохранения, науки, образования, а также архивным учреждениям, отражаются на лицевых счетах этих учреждений, открытых в органах Федерального казначейства, и направляются на содержание и развитие их материально-технической базы сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных ведомственной структурой расходов федерального бюджета;

2) порядок использования доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ и в муниципальной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям субъектов РФ (муниципальным бюджетным учреждениям) культуры и искусства, здравоохранения, науки, образования, а также архивным учреждениям, устанавливается соответственно законом субъекта РФ и муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования;

3) бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства 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 доход деятельности на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ (муниципальные правовые акты), а также положения устава бюджетного учреждения;

4) бюджетное учреждение с учётом положений пункта 3 настоящей части осуществляет операции с указанными средствами в установленном финансовым органом порядке в соответствии со сметой доходов и расходов по приносящей доход деятельности, подлежащей представлению в орган, открывающий и ведущий лицевые счета бюджетного учреждения;

5) заключение и оплата бюджетным учреждением договоров, подлежащих исполнению за счёт средств, указанных в пункте 3 настоящей части, производятся в соответствии со сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности;

Если учреждение создано в форме автономного, оно вправе использовать такие доходы самостоятельно. В соответствии с частью 8 статьи 2 Закона РФ от 3.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

- Положения части 1 статьи 41 Закона (в редакции, действовавшей до 2005 года) о финансировании учредителем деятельности образовательного учреждения в соответствии с договором между ними и возможности учреждения функционировать на условиях самофинансирования. По действующему федеральному законодательству учреждения финансируются в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, так как определение основ осуществления расходов бюджетов любых уровней относится к бюджетным полномочиям Российской Федерации.

- Нормы части 12 статьи 39 Закона (в редакции, действовавшей до 2005 года) о том, что арендная плата за пользование закреплёнными объектами собственности не взимается, расходы на текущий и капитальный ремонт и содержание соответствующего образовательного учреждения несёт учредитель (собственник), если иное не предусмотрено договором между учредителем и образовательным учреждением. В развитие федерального законодательства было принято множество отраслевых условий и оговорок, и нередко законодатель противоречил сам себе, принимая законы в разных правовых сферах, не имеющие

общей концепции. В действующем законодательстве государственное или муниципальное бюджетное учреждение полностью или частично финансируется собственником, имущество закрепляется за учреждением в оперативное управление, порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом (статья 120 ГК РФ).

Таким образом, отношения учредителя и школы, регулируемые такими договорами, на законодательном уровне не конкретизированы. Исходя из нормы пункта 16 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утверждённого постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196, предметом договора могут быть только взаимоотношения, которые не нашли достаточного определения в уставе школы, а содержание договора дополняет содержание устава. Это могут быть отношения между учредителем и школой, которые нуждаются в дополнительном договорном регулировании, например:

- обязанности учредителя в области материального, кадрового, правового, ресурсно-методического обеспечения деятельности школы;
- отношения сторон, права и условия участия учредителя в организации образовательного процесса и контроле за деятельностью школы;
- права и обязанности учредителя в сфере **планирования, регулирования, управления и контроля за деятельностью школы;**
- дополнительные права школы в области имущественных отношений.

Структура договора

Статья 13 Закона «Об образовании» устанавливает общие требования к содержанию устава школы. Законом для договоров такого вида не регламентированы ни структура, ни обязательное его содержание, что даёт возможность учредителю или администрации школы самостоятельно определять необходимые положения договора.

Как правило, гражданско-правовые договоры содержат разделы: преамбулу; предмет (содержание) договора или общие положения; права и обязанности сторон; ответственность сторон; срок действия договора; заключительные положения, подписи и реквизиты сторон.

По аналогии с обычными гражданско-правовыми договорами можно порекомендовать использовать некоторые разделы из такой структуры договора. В связи с тем, что это особый вид договора, не имеет смысла устанавливать ответственность сторон и срок действия договора: в данном случае ответственность сторон не может быть договорной. Ответственность учредителя по своевременному и в установленном порядке финансированию школы установлена законодательством, регулирующим бюджетные правоотношения. Субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам учреждения перед третьими лицами установлена положениями Гражданского кодекса РФ (статьи 120, 399 ГК РФ). Ответственность школы перед учредителем также не требует дополнительной регламентации договором. Дисциплинарная ответственность руководителя и работников школы, вытекающая из трудовых отношений, определена Трудовым кодексом РФ, гражданско-правовая ответственность школы как юридического лица — гражданским законодательством. Также в связи с особенностью этого договора его действие не требуется ограничивать каким-либо сроком, если учреждение создано без ограничения срока, поэтому и договор будет действовать бессрочно.

В преамбуле договора указываются стороны договора и общие правовые основания его заключения. Учредителем государственной или муниципальной школы может выступать субъект РФ или муниципальное образование, в зависимости от того, является школа государственной или муниципальной. В соответствии со статьёй 125 ГК РФ от имени субъекта РФ выступают «органы государственной власти в рамках

их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов»; от имени муниципальных образований — «органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов». В соответствии со статьёй 120 ГК РФ учреждение создаётся собственником имущества. Общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ определены в Законе РФ от 6.10.1999 № 184-ФЗ. В соответствии со статьями 26.11 и 26.12 Закона № 184-ФЗ Конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ устанавливаются органы исполнительной власти субъекта РФ, исполняющие полномочия учредителя (собственника) учреждения. Следовательно, на основе этих правовых актов в преамбуле указывается учредитель от имени субъекта РФ.

Для муниципальных учреждений учредитель (собственник) определяется в соответствии с правовым актом представительного органа муниципального образования. Общие принципы правовой организации органов местного самоуправления установлены в Законе РФ от 6.10.2003 № 131-ФЗ. В статье 35 Закона РФ № 131-ФЗ установлена исключительная компетенция представительного органа по определению порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных учреждений. Как правило, полномочия учредителя (собственника) учреждения непосредственно выполняет исполнительно-распорядительный орган муниципального образования или его отраслевой (функциональный) орган. Следовательно, именно органы, наделённые в правовых актах полномочиями учредителя (собственника), будут указаны в качестве учредителя в уставе школы и выступать в качестве стороны по договору.

Второй стороной по договору выступает школа как юридическое лицо. Уставом школы в соответствии со статьёй 13 Закона «Об образовании» определяются полномочия, структура, порядок формирования органов управления образовательного учреждения, их компетенция и порядок организации деятельности. Как правило, в учредительном документе — уставе школы содержится перечень вопросов, полно-

мочиями по решению которых наделяется руководитель школы. В числе этих вопросов используются стандартные формулировки, такие как «представлять интересы школы без доверенности во всех организациях и учреждениях независимо от формы собственности; заключать от имени школы договоры». Именно такие полномочия руководителя юридического лица дают возможность подписывать без доверенности договор о взаимоотношениях.

В предмете (содержании) договора или общих положениях определяются общие положения по отношениям учредителя и школы, которые не урегулированы уставом. Конкретного описания отношений в этом разделе не требуется, достаточно будет обозначить сферы взаимоотношений. Описание взаимных прав и обязанностей сторон можно раскрыть уже в следующих разделах договора. В модельных формах договоров используют, например, общие формулировки: «Настоящий Договор определяет отношения между школой и учредителем, не урегулированные уставом школы» или более конкретизированные: «Настоящий Договор в соответствии с пунктом 3 статьи 11 Закона РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» определяет взаимоотношения школы с Учредителем по вопросам:

- 1.1.1. Регулирование имущественных отношений;
- 1.1.2. Информационное, организационное и методическое обеспечение;
- 1.1.3. Планирование, организация, регулирование и контроль за деятельностью школы в целях предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования».

В разделе «Права и обязанности сторон» раскрываются общие положения договора в определённых обязательствах сторон друг перед другом. Чем подробнее и точнее будут написаны в договоре права и обязанности сторон, тем легче между сторонами будут складываться отношения при их исполнении. По общему правилу, если договор содержит обязательства одной стороны по совершению в пользу другой стороны определённого действия, либо воздержанию от определённого действия, то другая сторона имеет право требовать исполнения его обязанности. Пределы надлежащего исполнения обязательств содержатся именно в договоре и точность формулировок влияет на «толкование договора». Согласно статье 431 ГК РФ при толковании условий договора судом принимается во внимание буквальное значение содержащихся в нём слов и выражений. Буквальное значение условия договора при его неясности устанавливается путём сопоставления с другими условиями и смыслом договора в целом. Если такие правила не позволяют определить содержание договора, должна быть выяснена действительная общая воля сторон с учётом цели договора. При этом принимаются во внимание все соответствующие обстоятельства, включая предшествующие договору переговоры и переписку, практику, установившуюся во взаимных отношениях сторон, обычаи делового оборота, последующее поведение сторон.

Но в этом разделе не следует переписывать нормы федерального, регионального законодательства или муниципальных правовых актов, так как при этом правовых последствий не наступает.

Если есть возможность, в этом разделе можно указать дополнительные по сравнению с законодательством обязательства учредителя по выделению льгот и оказанию помощи учащимся, разграничить обязанности сторон по созданию здоровых и безопасных условий обучения и труда, созданию условий для лицензирования и аккредитации школы и развитию учебной базы, обязательства учредите-

ля по организации образовательного процесса в рамках сетевого сотрудничества образовательных учреждений.

В федеральном законе определён временный порядок использования бюджетными учреждениями средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В пункте 6 статьи 13 Закона «Об образовании» указывается, что структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе:

- а)** использования имущества, закреплённого за школой;
- б)** финансирования и материально-технического обеспечения деятельности школы;
- в)** наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе);
- г)** осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- д)** запрета на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закреплённого за школой, или имущества, приобретённого за счёт средств, выделенных ей собственником, за исключением случаев, когда совершение таких сделок допускается федеральными законами;
- е)** порядка распоряжения имуществом, приобретённым школой за счёт доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- ж)** открытия счетов в органах казначейства (за исключением негосударственных образовательных учреждений и автономных учреждений) должна содержаться в уставе школы. Следовательно, порядок использования и права школы в отношении денежных средств, полученных в виде целевых пожертвований от организаций и граждан, порядок распоряжения имуществом, приобретённым за счёт доходов,

полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в договоре содержаться не может, так как он должен быть урегулирован законом субъекта РФ или правовым актом представительного органа муниципального образования и уставом школы.

Имущественные отношения учредителя и школы также должны определяться уставом школы на основе общих норм, установленных законом субъекта РФ или представительным органом муниципального образования. Но в этом вопросе не исключается дополнительная регламентация отношений, например, процедурных вопросов по имущественным отношениям, вопросов согласования с уполномоченным органом учредителя перепланировки и переоборудования помещений или вопросов списания имущества, закреплённого за школой.

В качестве обязанностей учредителя в области материального, кадрового, правового, ресурсно-методического обеспечения деятельности школы стороны могут определить дополнительные гарантии для школы исходя из возможностей учредителя и потребности школы. Такими обязательства учредителя могут быть в сфере переподготовки и повышения квалификации работников школы, предоставления учащимся доступа к ресурсам учредителя и подведомственных ему учреждений социально-культурной сферы, создания условий реструктуризации, создания образовательных комплексов (ассоциаций, центров), обязательств учредителя по их нормативно-правовому обеспечению, изданию необходимых правовых актов.

В заключительных положениях, как правило, указывается, во скольких экземплярах составлен договор, порядок внесения изменений.

Подписи и реквизиты сторон указываются в соответствии с должностями лиц в преамбуле договора и учредительных документах. На основании статьи 425 ГК РФ договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения. Стороны вправе установить, что условия заключённого ими договора применяются к их отношениям, возникшим до заключения договора. Таким образом, можно распространить действие договора на отношения и обязанности, которые существовали до его заключения. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? В связи с переходом на новую оплату труда возникает много вопросов, на которые администрация не даёт ответы. Кто должен составлять критерии стимулирующей части оплаты труда? В нашей школе этим занималась администрация, и пожелания учителей не учитывались. Критерии были составлены таким образом, что весь фонд, в конечном счёте, распределится на всех учителей независимо от их качества работы. (Цена балла составила 1 руб. 94 коп. В среднем «стимулирующая» часть составила 200–400 рублей). В целом заработная плата учителя в среднем по школе – 6000 рублей!? Имеют ли учителя право получать информацию о стимулирующем фонде, распределении баллов всего коллектива? На какие нормативные акты, ведомственные инструкции можно ссылаться при отстаивании своих прав при решении вопросов об условиях и порядке предоставления стимулирующих выплат, формировании и использовании резервного директорского фонда, определении размера и условий предоставления премиальных выплат? Насколько гласными и открытыми должны быть эти процедуры? Зайкова

В этих вопросах следует руководствоваться Трудовым кодексом РФ. Так, согласно ст. 129 ТК РФ заработная плата является вознаграждением за труд. Она включает не только должностной оклад, но и компенсационные и стимулирующие выплаты. В ст. 135 ТК РФ указано, что системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Следует также учитывать содержание Приказа Минздравсоцразвития России от 29.12.2007 № 818 «Об утверждении Перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях» и Приказа Минздравсоцразвития России от 29.12.2007 № 822 «Об утверждении Перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях».