

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ**  
**АКАДЕМИЯ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ**  
**И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ**

**А.И. Рожков, В.Ф. Матвеев**

# **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ШКОЛЫ**

*Учебное пособие*



Москва  
2009

**Рожков А.И., Матвеев В.Ф.**

**Правовые основы управления школы:** Учебное пособие. – М.: АПКППРО, 2009. – 56 с.

**Авторы:**

**Рожков А.И.**, к.юр.н., доцент кафедры управления человеческими ресурсами АПКППРО  
**Матвеев В.Ф.**, директор Центра правовых прикладных разработок ИРО ВШЭ

**Рецензенты:**

**Вавилова А.И.**, к.юр.н.  
**Чечель И.Д.**, д.п.н., профессор АПКППРО

Руководитель проекта:  
*А.И. Рытов*

Научный руководитель проекта:  
*Э.М. Никитин*, доктор педагогических наук, профессор

*Издание осуществляется в рамках проекта ФЦПРО*

*«Разработка и апробация модели многовекторной системы непрерывного образования (повышения квалификации) директоров школ в системе общего образования Российской Федерации с использованием модульных программ», реализуемого в рамках мероприятия 20 «Разработка и реализация комплекса мер по формированию управленческого корпуса для системы образования, соответствующего современным требованиям» Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы*

Настоящее учебное пособие, а также рабочая тетрадь к нему входят в учебно-методический комплект, предназначенный для подготовки региональных тьюторов к реализации модульной программы обучения директоров школ. Материалы носят практико ориентированный характер, нацелены на деятельностное освоение теоретических основ и нормативной правовой базы современного менеджмента в образовательном учреждении. Данный комплект с одинаковым успехом может быть использован как для проведения курсов повышения квалификации, так и для самостоятельной работы.

Материалы адресованы руководителям образовательных учреждений, руководителям и специалистам региональных и муниципальных органов управления образованием, региональных, муниципальных проектных (стратегических) команд, команд развития (модернизации) образовательных учреждений, специалистам системы повышения квалификации работников образования.

**ББК 74.24+74.58**

**ISBN 978-5-8429-0407-5**  
**ISBN 978-5-8429-0408-2**

© Рожков А.И., Матвеев В.Ф., 2009  
© АПКППРО, 2009  
© Федеральное агентство по образованию, 2009

## Введение

Для эффективной деятельности по организации образовательного процесса и развития образовательного учреждения администратору в сфере образования необходимо создавать условия для стабильного функционирования образовательного учреждения и, в то же время, постоянно инициировать изменения. И то и другое прямо зависит от быстро меняющегося в России, во многом неопределенного и зачастую противоречивого правового регулирования образования и смежных областей, затрагивающих сферу образования. На практике такая ситуация приводит к отрыву практической деятельности администратора от действующего законодательства и может привести к ряду неблагоприятных последствий. В связи с этим, любые направления модернизации образования должны сопровождаться соответствующими изменениями нормативной правовой базы, а их отсутствие либо запаздывание, ровно как и незнание актуальной «правовой картины» системы образования администратором школы способно поставить жирный крест на любых благих начинаниях.

Изучение настоящего модуля повышения квалификации направлено на преодоление пробелов в правовых знаниях администраторов сферы образования и призвано сформировать у них четкие представления о правовом регулировании деятельности образовательных учреждений.

Учебный модуль состоит из 5 разделов, которые разбиты на темы, и включает в себя рассмотрение вопросов системы законодательства об образовании как основу управления современной школой (раздел 1), правового статуса образовательных учреждений (организаций) (раздел 2), порядка издания локальных актов образовательного

учреждения (раздел 3), правового регулирования экономической деятельности школы (раздел 4), осуществления государственного надзора и контроля в образовательном учреждении (раздел 5).

Содержание модуля ориентировано на деятельность администраторов системы общего образования, но также применимо к дошкольному образованию, дополнительному образованию детей, начальному и среднему профессиональному образованию.

Содержание модуля включает изложение учебного материала. Задания тестового и творческого характера, направленные на проверку усвоения учебного материала и моделирование его практического применения, модели и примерные формы документов содержатся в рабочей тетради. Содержание модуля позволяет слушателям самостоятельно изучить материал и подготовиться к семинарам и практикмам.

Подготовка слушателей по материалам учебного модуля предполагает самостоятельное изучение правовых источников, список которых дается в конце каждого раздела, выявление, обсуждение и решение правовых проблем по предложенным преподавателем темам и по ситуациям из практической деятельности слушателей, разработку проектов правовых документов образовательного учреждения в соответствии с заданиями рабочей тетради.

Нормативные правовые акты, использованные в настоящем учебном модуле, приведены по состоянию на 24 ноября 2008 г.

## Раздел 1 Законодательство РФ об общем образовании как основа управления современной школой

В разделе 1 рассматриваются общие вопросы права и законодательства об образовании, без понимания которых невозможно дальнейшее изучение юридических вопросов деятельности образовательных учреждений. В разделе рассматривается структура и содержание правовой системы РФ, дается характеристика порядка разграничения полномочий между тремя уровнями власти (Российской Федерации, субъектами РФ и муниципальными образованиями). Особое внимание уделяется строению федерального законодательства об образовании, порядку принятия и вступления в силу федеральных законов и подзаконных нормативных актов.

### Образовательные цели раздела

Авторы полагают, что после изучения предлагаемого материала слушатели смогут более четко сформулировать для себя понятие права и его значение как основы управления школой, четко представлять систему и уровни правового регулирования сферы общего образования.

Вы сможете дифференцировать весь массив документов, издаваемых федеральными органами власти, по юридической силе, решать возникающие в практической деятельности правовые противоречия (коллизии), определять, какие документы не носят нормативного характера и тем самым оградить себя от необоснованных претензий различного рода проверяющих органов.

### Тема 1.1. Общие сведения о праве.

#### Введение в систему законодательства Российской Федерации об образовании.

Право представляет собой нормативную основу существования общества, организованного в государство. Право регулирует наиболее значимые отношения в обществе, в том числе и сферу образования, которая, как известно, занимает важнейшее место в социализации человека и формировании его личности. Воздействие права на общественные отношения обеспечивает их упорядоченность и стабильность и создает, тем самым, условия для развития всего общества в целом.

### Объективное и субъективное право

Термин «право» используется в нескольких значениях. Во-первых, он обозначает совокупность правил (норм), регулирующих поведение людей (для его обозначения обычно используется термин «объективное право»). Во-вторых, право может пониматься как возникающая на основе норм поведения (права в объективном смысле) возможность человека действовать определенным образом (в том числе, требовать совершения тех или иных действий другими людьми) или, наоборот, не совершать тех или иных действий. Такое право называется «субъективным». Для понимания различия между двумя значениями термина «право»

приведем простой пример: в Конституции РФ и Законе РФ «Об образовании» закрепляется право на получение общедоступного и бесплатного общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях – данные нормы являются объективным правом, а вот возникающая на основе этих норм возможность конкретного человека поступить и получать общее образование в соответствующем образовательном учреждении является субъективным правом данного конкретного лица.

Объективное право, т.е. правила поведения людей должно быть определенным образом выражено во вне, чтобы его содержание могло восприниматься членами общества. Способы объективного выражения и закрепления норм права в юриспруденции называются источниками права. Основным источником права являются письменные документы, которые называют нормативными правовыми актами (часто используются и синонимы: «законодательство», «нормативная база» и т.д.). Однако нормативными правовыми актами не исчерпывается вся совокупность источников права. К их числу относятся прецеденты (решения судебных и административных органов по конкретной ситуации), обычаи (нормы обычного права), религиозные нормы. В России, кроме законодательства, источниками права являются прецедент (ограничено, в части решений Конституционного Суда РФ) и обычное право (например, обычаи делового оборота в сфере гражданского права).

### Характеристика источников права в Российской Федерации

*Нормативный правовой акт* представляет собой изданный в установленном порядке уполномоченным государственным органом (органом местного самоуправления) письменный документ, устанавливающий (изменяющий или отменяющий) те или иные правовые нормы (правила поведения). Нормативные правовые акты следует отличать от большой массы иных документов юридического характера, носящих индивидуальный (распорядительный) характер. Последние не содержат правовых норм, а являются правоприменительными актами. Они рассчитаны на однократное применение в отношении конкретных лиц и прекращают свое действие с реализацией конкретных указанных в них субъективных прав и обязанностей. Для большего понимания данного различия приведем следующий пример из сферы лицензирования образовательных учреждений. Лицензирование осуществляется на основании Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ – это нормативный правовой акт, содержащий правила проведения данной процедуры. На основании его применения лицензирующий орган издает инди-

видуальный правовой акт о выдаче (отказе в выдаче) лицензии, который является результатом применения норм права, содержащихся в Положении, в отношении конкретного образовательного учреждения, и порождает возникновение у него субъективного права ведения образовательной деятельности.

Нормативные правовые акты являются основным источником права в Российской Федерации. Кроме того, важную роль играют общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры, подписанные и ратифицированные Россией. Содержащиеся в них правовые нормы согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российской правовой системы и имеют высшую юридическую силу (если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора). Примером норм международного права в сфере образования является Конвенция о правах ребенка, принятая единогласно 20 ноября 1989 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и вступившая в силу для Российской Федерации как правопреемника СССР 15 сентября 1990 г.

Систему законодательства Российской Федерации составляет весьма большое количество разнообразных по содержанию, форме и юридической силе нормативных правовых актов. Значимость и роль нормативного правового акта в системе законодательства определяется, прежде всего, его юридической силой. По юридической силе все нормативные правовые акты можно разделить на законы и подзаконные акты. Законы принимаются законодательными (представительными) органами власти, а подзаконные акты – исполнительными органами власти. Среди законов важнейшую роль играет Конституция Российской Федерации, принятая Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция имеет высшую юридическую силу, все законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не могут ей противоречить.

Российская Федерация является федеративным государством и состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим система законодательства РФ об образовании усложняется наличием в ней не только единых общегосударственных (федеральных) нормативных правовых актов, но и актов органов субъектов РФ, принимаемых в соответствии с их компетенцией. Кроме того, согласно ст. 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое осуществляется в пределах закрепленных за ними полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществляя свои полномочия, органы

местного самоуправления могут издавать нормативные правовые акты, которые входят в правовую систему России.

### Судебная практика (судебные прецеденты)

*Конституционный Суд Российской Федерации* является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Правовой статус Конституционного Суда определен ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.

Конституционный Суд РФ обладает особой компетенцией, в которой центральное место занимают исключительные полномочия Конституционного Суда рассматривать по запросам уполномоченных должностных лиц и государственных органов дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, а также проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. В случае, если Конституционный Суд придет к выводу о неконституционности того или иного положения закона, он принимает соответствующее постановление, которое окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта. Таким образом, Конституционный Суд обладает правом так называемого «негативного» правотворчества, т.е. может отменять (признавать утратившим силу) положения законов, не соответствующие Конституции РФ. Однако, при этом Конституционный Суд не вправе самостоятельно принять новые правовые нормы, в том числе, вместо норм, признанных им неконституционными. Такое право остается за правотворческими органами.

Кроме нормативных правовых актов, актов международного права, решений Конституционного Суда РФ, важное значение в правовом регулировании, в том числе сферы образования, занимают *решения судов высших инстанций (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ)*, причем не только по конкретным делам, но и содержащие обобщения судебной практики. Плenums Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда с достаточной регулярностью принимают постановления, в которых рассматриваются вопросы применения норм права в какой-либо сфере жизни (например, вопросы применения Трудового кодекса РФ, пенсионного законодательства,

гражданского законодательства и т.д.). Данные решения (по своей сути составляющие судебный прецедент) юридически не являются источником права в Российской Федерации, т.е. не содержат правовых норм, а являются неким ориентиром для судов более низкой инстанции при рассмотрении аналогичных дел. Однако фактически роль таких решений достаточно велика. Они обеспечивают реализацию принципа единообразного применения законодательства на всей территории РФ, создавая тем самым обязательные варианты решения распространенных судебных споров и дел. На практике суды более низких инстанций практически никогда не принимают решения, идущие в разрез с мнением Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ. В связи с этим любому специалисту, занимающемуся теми или иными юридическими вопросами, следует знать и отслеживать принимаемые судами высших инстанций решения и обобщения судебной практики по своей проблематике.

### **Тема 1.2. Разграничение полномочий в сфере образования между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями**

Разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере общего образования осуществляется рядом федеральных законов: Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями), Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) и Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями).

#### **Компетенция федеральных органов государственной власти**

В соответствии с данными законами к компетенции Российской Федерации относятся:

разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях;

установление порядка лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений;

установление форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, в том числе единого государственного экзамена, порядка проверки экзаменационных работ и системы оценки результатов, а также порядка подачи и рассмотрения апелляций;

организация проведения единого государственного экзамена на территории Российской Федерации, в том числе разработка контрольных

измерительных материалов для проведения единого государственного экзамена и обеспечение ими государственных экзаменационных комиссий в субъектах Российской Федерации, организация и осуществление централизованной проверки экзаменационных работ участников единого государственного экзамена, формирование и ведение федеральных баз данных об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

установление порядка приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения, в том числе порядка проведения дополнительных вступительных испытаний при поступлении в государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования;

установление перечня олимпиад школьников и порядка их проведения;

установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием;

утверждение федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований;

установление общих принципов финансирования образовательных услуг, образовательного ценза педагогических работников, федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

утверждение порядка проведения экспертизы учебников, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также ежегодное утверждение на основе экспертизы федеральных перечней таких учебников;

утверждение порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждений, а также утверждение перечня этих организаций;

информационное и научно-методическое обеспечение системы образования, разработка в пределах своей компетенции базисных учебных планов и примерных программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), учебной литературы и учебных пособий. Создание единой для Российской Федерации системы информации в области образования;

формирование и ведение федеральных баз данных в области образования;

организация контроля качества подготовки выпускников (государственной (итоговой) аттестации) по образовательным программам среднего (полного) общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

По указанным вопросам управления системой общего образования в Российской Федерации могут издаваться только федеральные законы и подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти.

#### **Полномочия Российской Федерации в сфере образования, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации**

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ (вступает в силу в этой части 1 января 2009 г.) внесены ряд изменений в структуру разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ. Появляется отдельная категория полномочий Российской Федерации в области образования, которые при этом передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. К числу таких полномочий относятся:

осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением высших учебных заведений, ряда учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций и российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением высших учебных заведений, ряда учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций и российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями, а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства РФ в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний.

Данные полномочия передаются в отношении всех образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ, за исключением высших учебных заведений и учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные требования, а также образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы, и федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, полномочия по лицензированию, государственной аккредитации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования закрепляются как федеральные полномочия, но они передаются для осуществления органам государственной власти субъектов РФ в порядке, предусмотренном ст. 28<sup>1</sup> Закона РФ «Об образовании». При реализации данных полномочий органы государственной власти субъектов РФ могут издавать необходимые нормативные акты. При этом, осуществление данных полномочий финансируется из федерального бюджета, и федеральные органы исполнительной власти (Министерство образования и науки РФ и Федеральная служба по контролю и надзору в сфере образования и науки) имеют полномочия по нормативному правовому регулированию порядка осуществления данных полномочий и осуществлению контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий.

#### **Компетенция органов государственной власти субъектов РФ**

К самостоятельным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере общего образования относятся:

обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных

бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;

организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;

организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;

обеспечение и проведение государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, включая проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена в установленном порядке, формирование и ведение баз данных субъектов РФ об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

установление порядка и осуществление создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта РФ;

установление для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений;

информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждений, и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях;

организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации и проведение аттестации педагогических работников образовательных учреждений субъекта РФ и муниципальных образовательных учреждений.

### **Компетенция органов местного самоуправления**

Органы местного самоуправления *городских округов и муниципальных районов* обладают следующими полномочиями в сфере общего образования:

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, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования;

утверждение порядка и осуществление создания, реорганизации, ликвидации, утверждения уставов (и изменений в них) муниципальных образовательных учреждений;

обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.

**Таким образом, систему нормативных правовых актов в Российской Федерации, регулирующих сферу образования, составляют акты трех уровней: федерального, регионального и муниципального.** В полном объеме данная трехуровневая система нормативных правовых актов действует в сфере общего образования в отношении муниципальных образовательных учреждений. При этом правовое регулирование деятельности немногочисленных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы, не являющихся муниципальными (федеральных, субъектов РФ и негосударственных) осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном<sup>1</sup>.

### **Тема 1.3. Система федерального законодательства об образовании**

Федеральное законодательство (федеральные нормативные правовые акты) является *единым и одинаковым образом действует* на всей территории Российской Федерации, поэтому в рамках данного учебного модуля остановимся подробнее на его структуре и содержании.

Как уже отмечалось выше, высшую юридическую силу на территории РФ имеет Конституция РФ. Все законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции.

Законы, издаваемые на федеральном уровне, могут быть двух видов: федеральные конституци-

<sup>1</sup> Следует особо отметить, что органы государственной власти субъектов РФ обладают полномочиями в отношении находящихся на их территории федеральных и негосударственных образовательных учреждений, учредителями которых они не являются.

онные законы и федеральные законы. *Федеральные конституционные законы* издаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 108 Конституции) и регулируют основы государственного строя в Российской Федерации. К их числу относятся федеральные конституционные законы от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и др. Кроме того, путем издания федерального конституционного закона осуществляется внесение изменений в саму Конституцию РФ (правда пока ни одного такого закона не принято) и создание новых субъектов РФ (в том числе путем объединения имеющихся субъектов РФ).

*Федеральные законы* издаются по различным вопросам, требующим законодательного регулирования, и не могут противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам. Федеральные законы могут быть разделены на два вида: текущие и кодифицированные. К *кодифицированным* законам относят кодексы, содержащие комплексное правовое регулирование той или иной обособленной сферы правовых отношений (например, Гражданский кодекс РФ). Текущие федеральные законы издаются по различным вопросам, требующим законодательного регулирования. **Следует отметить, что по своей юридической силе текущие законы и кодексы равны.**

Федеральные конституционные законы, федеральные законы о поправках к Конституции и федеральные законы издаются в особом порядке, предусмотренном Конституцией РФ. Они принимаются Государственной Думой Федерального Собрания, далее направляются на одобрение Совету Федерации Федерального Собрания, а потом (при одобрении) направляются для подписания и обнародования Президенту Российской Федерации. Дата, которая указывается в официальных реквизитах любого федерального закона, представляет собой дату подписания закона Президентом РФ. Для того, чтобы закон вступил в силу, он должен быть **официально опубликован** в соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение *семи дней после их подписания Президентом РФ* в «Парламентской газете», «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации» (специальный еженедельный журнал). Официальной считается первая публикация закона в одном из перечисленных изданий.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы вступают в силу одновремен-

но на всей территории РФ *по истечении десяти дней после их официального опубликования*, если самими законами не установлено иное. Последний случай имеет место достаточно часто. Так, например, в п. 2 ст. 29 упоминавшегося выше Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ устанавливается, что он вступает в силу в части изменений в Закон РФ «Об образовании» с 1 января 2008 года.

Кроме федеральных конституционных законов и федеральных законов законодательное регулирование в Российской Федерации осуществляется еще и такими документами как *законы РФ, основы законодательства РФ и законы РСФСР*. Первые и вторые документы представляют собой законодательные акты, принятые в постсоветской России в период с 1991 по 1993 г. (до вступления в силу Конституции РФ 1993 г.), при этом вторые носят кодифицированный характер (обеспечивают комплексное регулирование той или иной сферы жизни). *Законы РСФСР* продолжают, но уже в крайне малой степени, составлять правовую систему России, их количество и значение постоянно уменьшается, а сферу образования они вообще не регулируют. Примером действующих в настоящий момент законов РФ является базовый законодательный акт сферы образования – Закон РФ «Об образовании», а примером кодифицированных законодательных актов, принятых в РФ до Конституции 1993 г., – Основы законодательства Российской Федерации о культуре. **Изменения и дополнения в такие законодательные акты вносятся текущими федеральными законами в общем порядке.**

К числу подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, относятся: *указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти*, прежде всего, приказы Министерства образования и науки РФ. Подзаконные акты базируются на нормах федеральных законов и не могут им противоречить.

*Указы Президента РФ* как главы государства обладают наибольшей юридической силой среди подзаконных актов. В сфере общего образования в настоящий момент роль указов Президента РФ не столь велика, пожалуй, можно выделить только два указа Президента РФ от 6 апреля 2006 г. по реализации приоритетного национального проекта «Образование»: «О денежном поощрении лучших учителей» № 324 и «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» № 325. Кроме того, следует иметь в виду, что указами Президента РФ утверждается система и структура федеральных органов исполнительной власти, а также регламентируется порядок издания и опубликования ими нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты Правительства РФ издаются в форме *постановлений* на основании тех или иных федеральных законов и указов Президента РФ. В сфере образования роль постановлений Правительства РФ весьма велика. Пре-

жде всего, постановлениями Правительства РФ утверждены все типовые положения об образовательных учреждениях тех или иных типов и видов, в том числе Типовое положение об общеобразовательном учреждении (утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196). Кроме того, постановлениями Правительства РФ регулируются вопросы труда и социальных гарантий педагогических работников (рабочее время, отпуск, досрочное назначение трудовых пенсий), вопросы создания автономных учреждений как типа государственных и муниципальных учреждений, правила оказания платных образовательных услуг, вопросы лицензирования образовательной деятельности и т.д.

В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с последующими изменениями и дополнениями) нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение десяти дней после их подписания. Если иное не предусмотрено самим нормативным правовым актом Президента РФ или Правительства РФ, то они вступают в силу по истечении семи дней после их первого официального опубликования.

Значительный удельный вес в системе подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, занимают указы Министерства образования и науки РФ и некоторых иных федеральных органов исполнительной власти. Прежде всего, следует отметить, что из трех видов федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (федеральные министерства, службы и агентства) **функции по нормативно-правовому регулированию** в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности **осуществляют только министерства**. Федеральные службы и агентства могут издавать нормативные правовые акты (не путайте их с распорядительными, правоприменительными актами) только в случаях прямо предусмотренных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Так, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки утверждены показатели деятельности и критерии государственной аккредитации высших учебных заведений на основании Положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1999 г. № 1323. Кроме нормативных правовых актов федеральных органов, осуществляющих управление

в сфере образования, важное значение имеют нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, например, Министерства здравоохранения и социального развития РФ по вопросам, связанным с трудовыми и социальными правами педагогических работников. Например, приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 6 февраля 2007 г. № 91 утверждены Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам.

В целях защиты прав и законных интересов граждан и организаций, обеспечения соответствия Конституции РФ, федеральным законам нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, упомянутым Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, устанавливаются *определенные требования к процедуре и условиям издания нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти*.

1. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. **Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается**. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Следовательно, любые письма (инструктивные, методические и т.п.), исходящие от Минобрнауки России, Рособразования и Рособнадзора или их структурных подразделений (департаментов, управлений, отделов), носят заведомо *не обязательный (нормативный), а рекомендательный и (или) информационный (разъясняющий) характер*.

2. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций (в том числе, образовательных учреждений), имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, *подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ*.

3. Нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, *приобретают юридическую силу только после их регистрации и официального опубликования в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» или «Российской газете» (опубликование осуществляется в течение десяти дней после регистрации)*. Без регистрации и опубликования такие документы не влекут правовых последствий, считаются не вступившими в силу, и не могут служить основанием для регулирования

соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

В практике деятельности бывшего Министерства образования РФ случаи признания нормативных актов недействующими по причине отсутствия их государственной регистрации либо в связи с отказом Минюста России в таковой, несколько раз имели место. Так, наиболее известным и имеющим весьма серьезные последствия является признание недействующим приказа Министерства образования РФ и Государственного комитета РФ по высшему образованию: Приказ Министерства образования Российской Федерации от 31 августа 1995 года № 463/1268 «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования, объемных показателей по отнесению учреждений образования к группам по оплате труда руководителей».

**Таким образом, среди всей массы юридических документов, издаваемых Минобрнауки России и иными федеральными органами исполнительной власти, юридическое значение источника права, содержащего нормативные (общеобязательные) положения, имеют только нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России и опубликованные в официальных изданиях («Российская газета» и/или «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»).** При этом следует иметь в виду, что публикации в любых других изданиях (в том числе, учрежденных федеральными органами исполнительной власти, например, «Вестнике образования») не являются официальными, следовательно, на опубликованные в них тексты нельзя ссылаться при отстаивании своей позиции. Данный момент следует знать, поскольку нередко случаи расхождения текстов, публикуемых в различных неофициальных изданиях, с официальными текстами.

#### Нормативные источники

1. Конвенция о правах ребенка. Принята 44-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г. Ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г. Вступила в силу в РФ 15 сентября 1990 г.;
2. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.;
3. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями);
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

тов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями);

5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями);
6. Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»;
7. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;
8. Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с последующими изменениями и дополнениями);
9. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (с последующими изменениями и дополнениями);
10. Указы Президента РФ от 6 апреля 2006 г. «О денежном поощрении лучших учителей» № 324 и «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» № 325;
11. Типовое положение об общеобразовательном учреждении. Утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 (с последующими изменениями и дополнениями);
12. Правила оказания платных образовательных услуг. Утверждены постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 (с последующими изменениями и дополнениями);
13. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (с последующими изменениями и дополнениями);
14. Положение о получении общего образования в форме экстерната. Утверждено приказом Министерства образования РФ от 23 июня 2000 г. № 1884. Зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ 4 июля 2000 г., регистрационный № 2300;
15. Приказ Министерства образования РФ от 31 августа 1995 года № 463/1268 «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования, объемных показателей по отнесению учреждений образования к группам по оплате труда руководителей» (утратил силу).

## Раздел 2 Правовое положение школы как образовательной организации и юридического лица

В разделе 2 рассматриваются понятие образовательной организации как юридического лица и их организационно-правовые формы, действующая типология образовательных организаций, особенности правового статуса бюджетных и автономных учреждений как типов государственных (муниципальных) учреждений. Большое внимание уделяется правовой регламентации создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций, а также правовому статусу их филиалов и иных структурных подразделений.

### Образовательные цели раздела

Авторы полагают, что после изучения предлагаемого материала, выполнения предложенных заданий и самостоятельной работы вы получите представление о правовом статусе образовательных организаций как юридических лиц, узнаете отличия между бюджетными и автономными государственными (муниципальными) учреждениями, будете знать механизмы юридического оформления создания (в том числе, государственной регистрации, лицензирования и государственной аккредитации) образовательных организаций, реорганизации и ликвидации образовательных организаций и их структурных подразделений.

### Тема 2.1. Понятие образовательной организации

Согласно п. 1 ст. 12 Закона РФ «Об образовании» образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников.

Любая образовательная организация является самостоятельным юридическим лицом и, соответственно, должна быть зарегистрирована в этом качестве. Образовательные организации могут быть государственными (федеральными или находящимися в ведении субъекта Российской Федерации), муниципальными (городских округов и муниципальных районов), негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)). В настоящее время в сфере общего образования более 90 % общеобразовательных организаций являются государственными или муниципальными.

Государственные и муниципальные образовательные организации представляют собой некоммерческие организации, учредителем которых выступают публично-правовые образования: Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование (только городские округа и муниципальные районы). Государственные и муниципальные образовательные организации могут иметь только одного учредителя, т.е. например, не допускается совместное учредительство образовательных организаций субъектом РФ и муниципальным образованием.

### Организационно-правовая форма

Образовательные организации создаются в той или иной организационно-правовой форме, предусмотренной для некоммерческих организаций (ст. 11<sup>1</sup> Закона РФ «Об образовании»). Российскому законодательству известны порядка десяти организационно-правовых форм некоммерческих организаций, из которых для оформления правового статуса образовательным организациям могут быть использованы лишь некоторые. Наиболее распространенной организационно-правовой формой образовательных организаций являются учреждения. В форме учреждений могут функционировать государственные, муниципальные и негосударственные (частные) образовательные организации. При этом, муниципальные образовательные организации могут быть только учреждениями (п. 4 ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а государственные и негосударственные (частные) могут создаваться и в иных организационно-правовых формах. На практике абсолютное большинство государственных образовательных организаций также являются учреждениями, а иные организационно-правовые формы (например, автономная некоммерческая организация используются при создании негосударственных образовательных организаций).

Говоря об организационно-правовых формах образовательных организаций, нельзя не отметить одну терминологическую неточность Закона РФ «Об образовании», которую надо иметь в виду для его правильного применения. В Законе РФ «Об образовании» термин «образовательное учреждение» в зависимости от контекста обозначает то организационно-правовую форму «учреждение» (например, в п. 1 ст. 34), то родовое понятие для любой некоммерческой организации, осуществляющей образовательный процесс, т.е. любую образовательную организацию (п. 1 ст. 12).

### Типы, виды и категории образовательных организаций

Все образовательные учреждения (организации) делятся по типам, видам и категориям в зависимости от уровня реализуемых образовательных программ и особенностей организации образовательного и (или) воспитательного процесса (п. 4 ст. 12 Закона РФ «Об образовании»):

дошкольные;  
общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);  
учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;

учреждения дополнительного образования взрослых;

специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;

учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);

учреждения дополнительного образования детей.

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений (организаций) регулируется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ. Для негосударственных образовательных учреждений (организаций) типовые положения об образовательных учреждениях выполняют функции примерных. Перечень типов образовательных учреждений, указанных в Законе РФ «Об образовании», не является исчерпывающим, отдельные типы могут вводиться Правительством РФ путем утверждения соответствующих типовых положений.

В рамках одного типа образовательные учреждения (организации) могут делиться по видам и категориям. Единых критериев выделения видов образовательных учреждений (организаций) не существует и в рамках тех или иных типов они могут отличаться. Типовое положение об общеобразовательном учреждении выделяет шесть видов общеобразовательных учреждений в зависимости от уровня реализуемых общеобразовательных программ:

**начальная общеобразовательная школа** (реализует общеобразовательную программу начального общего образования);

**основная общеобразовательная школа** (реализует общеобразовательные программы начального общего и основного общего образования);

**средняя общеобразовательная школа** (реализует общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования);

**средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов** (реализует общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по одному или нескольким предметам);

**гимназия** (реализует общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по предметам гуманитарного профиля, и может реализовывать общеобразовательную программу начального общего образования);

**лицей** (реализует общеобразовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, обеспечивающие дополнительную (углубленную) подготовку обучающихся по предметам технического или естественнонаучного профиля, и может реализовывать общеобразовательную программу начального общего образования).

Категория устанавливается только дошкольным образовательным учреждениям (организациям) и учреждениям (организациям) дополнительного образования детей (п. 17 ст. 33 Закона РФ «Об образовании»). Категория определяется в соответствии с уровнем реализации и содержанием образовательной программы.

Как видим, тип, вид и категория образовательных учреждений (организаций) устанавливаются в зависимости от уровня и содержания реализуемых образовательных программ, в связи с этим они определяются (подтверждаются) при государственной аккредитации образовательного учреждения (организации) в соответствии с установленными аккредитационными показателями.

### Структурные подразделения образовательных организаций. Филиалы и представительства

Образовательные организации как юридические лица могут иметь различные структурные подразделения, в том числе филиалы и представительства.

Структурное подразделение образовательной организации представляет собой отдельную часть образовательной организации, осуществляющую ту или иную деятельность организации. Любое структурное подразделение имеет два основных признака: (1) наличие руководителя структурного подразделения (например, заведующего библиотекой); (2) наличие положения о данном структурном подразделении, принятого в форме локального нормативного акта (например, положение о школьной библиотеке), регулирующего отношения участников образовательного процесса внутри структурного подразделения и определяющего права, обязанности и ответственность структурного подразделения в организации, частью которой оно является.

Среди обособленных структурных подразделений образовательной организации отдельно выделяют те, которые находятся вне места нахождения образовательной организации. Согласно ст. 55 Гражданского кодекса РФ к их числу относятся филиалы и представительства.

Филиалом называется структурное подразделение, выполняющее всю или часть основной деятельности организации, представляющей же не выполняет основную деятельность, а только представляет интересы организации и осуществляет их защиту. В сфере общего образования, как правило, создаются только филиалы образовательных организаций, которые осуществляют образовательный процесс вне места ее нахождения. Представительства же можно встретить у высших учебных заведений (часто у негосударственных), которые осуществляют деятельность по распространению информации о вузе, порядке поступления и обучения в нем.

Следует отметить, что представительства и филиалы не являются юридическими лицами, они наделяются создавшей их образовательной организацией и действуют на основании утвержденных

ею положений. Все работники филиала являются работниками создавшей его образовательной организации. Руководители представительств и филиалов назначаются директором образовательной организации и действуют на основании выданной им доверенности, в которой перечисляются полномочия директора на совершение действий от имени образовательной организации. Филиалы и представительства должны быть указаны в уставе образовательной организации.

Согласно п. 24 ст. 33 Закона РФ «Об образовании» филиалы образовательных учреждений (организаций) проходят лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию в общем порядке, установленном для образовательных учреждений (организаций). Таким образом, у филиала должны быть отдельные лицензия и свидетельство о государственной аккредитации.

Некоторое распространение на практике получили филиалы муниципальных общеобразовательных учреждений при проведении реструктуризации сети общеобразовательных учреждений. Филиалами средних общеобразовательных школ становились отдельные начальные и основные школы, обучающиеся которых после получения соответствующего уровня общего образования продолжали обучение непосредственно в средней общеобразовательной школе.

#### **Бюджетные и автономные государственные (муниципальные) учреждения**

Гражданское законодательство устанавливает особый правовой статус учреждений, учредителями которых являются публично-правовые образования (государство и муниципальные образования). В отношении таких учреждений устанавливается отдельная типология, предусматривающая наличие двух типов: бюджетное учреждение и автономное учреждение. Данные два типа государственных и муниципальных учреждений нельзя путать с типами образовательных учреждений, рассмотренными выше. Правовой статус бюджетных либо автономных учреждений имеют любые государственные и муниципальные учреждения, функционирующие в различных социальных сферах (культуры, спорта и т.д.).

**Бюджетное учреждение** представляет собой организацию, созданную органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Правовой режим бюджетного учреждения урегулирован Бюджетным кодексом РФ, прежде всего, его ст. 161.

**Автономное учреждение** представляет собой тип государственных и муниципальных учреждений, характеризующийся их большей финансово-экономической самостоятельностью и ограничением влияния учредителя на доходную деятель-

ность автономного учреждения. Правовой статус автономных учреждений урегулирован Федеральным законом «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (Далее – Федеральный закон № 174-ФЗ). Следует обратить внимание, что «автономия учреждения» и «образовательная автономия» – разные понятия. Также применительно к учреждению «автономность» не означает полную независимость. Свобода финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения существенно ограничена такими институтами, как наблюдательный совет, наличие которого является обязательным для каждого автономного учреждения, и особым порядком совершения крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется заинтересованность.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 65 ГК РФ автономные учреждения, как и бюджетные не могут быть признаны банкротом.

Наиболее важные отличия в правовом статусе бюджетных и автономных учреждений приведены в табл. 1.

Таблица 1

Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
1. Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества (ст. 120 Гражданского кодекса РФ).	1. Отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения (п. 4 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ).
2. Имеет лицевые счета в органах казначейства (подпункт «ж» п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об образовании», п. 7 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).	2. Вправе в установленном порядке открывать счета в кредитных организациях (п. 3 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ).
3. Доходы от использования имущества, после уплаты налогов и сборов и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, являются доходами соответствующего бюджета (п. 4 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).	3. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества (учредитель) не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества (пункты 8 – 9 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

4. Использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов (п. 6 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).	4. Финансовое обеспечение бюджетной деятельности осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета (п. 4 ст. 4 ФЗ Федерального закона № 174-ФЗ).
--	---

Также среди важных особенностей правового статуса автономных учреждений необходимо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 161 БК РФ автономные учреждения не являются бюджетными учреждениями, а следовательно на них не распространяется действие Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (см. письмо Минэкономразвития России от 18 января 2008 г. № Д04-90).

Среди выигрышных особенностей автономных учреждений можно отметить, что задание учредителя финансируется не по смете, а «одной строкой», что означает, что автономное учреждение фактически самостоятельно в определении конкретных направлений и объемов расходования полученных средств. Кроме этого финансовое обеспечение выполнения задания должно осуществляться учредителем с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение *развития автономных учреждений* в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Также следует отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 20 Федерального закона № 174-ФЗ объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения. Иными словами, финансирование выполнения заданий учредителя указанными учреждениями должно осуществляться в одинаковых объемах (при равенстве других показателей, от которых зависит объем финансирования).

Автономное учреждение может быть создано путем учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Для создания на муниципальном уровне автономных учреждений необходимо принятие администрацией муниципального образования ряда нормативных документов, которые будут регламентировать этот процесс.

Необходимыми документами являются:

- Положение об осуществлении муниципальными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя муниципального автономного учреждения;

- Правила подготовки предложения о создании муниципальных автономных учреждений путем изменения типа существующих муниципальных учреждений и создания автономного учреждения путем его учреждения;

- Порядок и условия формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения задания.

Предложение о создании муниципального автономного учреждения (далее – МАУ) путем изменения типа существующего муниципального учреждения (далее – МУ) и проект решения администрации муниципального образования по данному вопросу подготавливаются, как правило, муниципальным органом, в ведении которого находится МУ (выполняет в отношении последнего функции учредителя), по инициативе или с согласия МУ и по согласованию с муниципальным органом по управлению муниципальным имуществом.

В случае принятия органом, выполняющим функции учредителя, решения о целесообразности создания МАУ путем изменения типа находящегося в его ведении МУ (при отсутствии инициативы со стороны этого учреждения) данный орган направляет МУ соответствующее предложение (установленной формы нет).

МУ информирует в срок, не превышающий 2 месяцев со дня поступления предложения, орган, выполняющий функции учредителя, о принятом высшим коллегиальным органом МУ (при наличии такого органа) или руководителем такого учреждения (при отсутствии коллегиального органа) решении (в соответствии с его действующим уставом).

После этого орган, выполняющий функции учредителя, в течение 2 месяцев подготавливает предложение и проект решения администрации муниципального образования.

Предложение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего муниципального учреждения должно содержать:

- 1) обоснование создания автономного учреждения, в том числе с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности такого учреждения для населения и качества выполняемых им работ, оказываемых им услуг;
- 2) сведения об одобрении изменения типа существующего муниципального учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения при наличии такого органа;
- 3) сведения об имуществе, находящемся в оперативном управлении соответствующего муниципального учреждения;
- 4) сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения;
- 5) иные сведения.

Следует отметить, что для федеральных государственных учреждений форма предложения утверждена Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 года № 325.

Проект решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего муниципального учреждения должен содержать следующие сведения (решение принимает адми-

нистрация муниципального образования, установленной формы нет):

1) сведения об органе, наделяемом полномочиями учредителя создаваемого автономного учреждения и ответственном за проведение мероприятий по созданию автономного учреждения;

2) сведения об имуществе, закрепляемом за автономным учреждением, в том числе перечень объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества;

3) перечень мероприятий по созданию автономного учреждения с указанием сроков их проведения.

Предложение и проект решения администрации муниципального образования направляются органом, выполняющим функции учредителя, на согласование в орган, осуществляющий управление муниципальным имуществом, и рассматриваются им в срок не более 2 недель со дня поступления.

Согласованные органом, осуществляющим управление муниципальным имуществом, предложение о создании автономного учреждения и проект решения направляются на рассмотрение и принятие в администрацию муниципального образования.

Таким образом, процесс создания МАУ путем изменения типа существующего МУ схематично можно разделить на следующие этапы:

1. Подготовка предложения о создании МАУ. При этом необходимо определить состав закрепленного за МУ имущества и его стоимость, определить особо ценное имущество, а также провести инвентаризацию.

2. Получение одобрения этого предложения со стороны данного МУ.

3. Подготовка проекта решения администрации муниципального образования о создании МАУ путем изменения типа существующего МУ.

4. Направление предложения и проекта решения в орган, осуществляющий управление муниципальным имуществом.

5. Принятие администрацией муниципального образования решения о создании МАУ.

6. Выполнение плана мероприятий по созданию МАУ (информирование кредиторов, подготовка изменений в Устав, формирование наблюдательного совета МАУ, определение средств массовой информации, в которых МАУ должно публиковать отчет о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества, подготовка задания и т.д.).

Также следует обратить внимание, что при создании МАУ путем изменения типа существующего МУ не допускается изъятие или уменьшение имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за МУ.

Созданное путем изменения типа существующего МУ МАУ вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензии, а также свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов, выданных соответствующему МУ, до окончания срока действия таких документов.

## Тема 2.2. Создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений (организаций)

### Создание образовательных учреждений

Образовательная организация как любое юридическое лицо создается его учредителем и подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц. В зависимости от организационно-правовой формы и категории собственника (учредителя) порядок создания образовательных организаций имеет существенные отличия. В настоящем учебном модуле мы подробно остановимся на вопросах создания муниципальных образовательных организаций в организационно-правовой форме учреждений. При этом отметим некоторые отличия, которые имеют место при создании образовательных организаций в иных организационно-правовых формах и создании негосударственных образовательных организаций.

Муниципальное образовательное учреждение создается его собственником – муниципальным образованием. В соответствии со статьями 124 и 125 Гражданского кодекса РФ от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования их права и обязанности осуществляются уполномоченными органами власти и управления в рамках их компетенции. На практике орган управления, осуществляющий создание и управление образовательными учреждениями, называется «учредителем», однако такой подход не соответствует закону. Органы власти и управления являются не учредителями образовательного учреждения, а органами, действующими от имени учредителя в отношении учреждения в рамках своей компетенции. В связи с этим не является соучредительством выполнение функций учредителя в отношении одного образовательного учреждения двумя органами власти, например, муниципальным управлением образования и муниципальным управлением имуществом, поскольку *юридический учредитель (собственник) у такого учреждения в любом случае один – это муниципальное образование в случае*.

Таким образом, муниципальное образовательное учреждение создается по решению органов местного самоуправления, уполномоченных на это уставом муниципального образования. Законодательство об образовании содержит особое требование к созданию образовательных учреждений, которое не согласуется с нормами Гражданского кодекса РФ: устав образовательного учреждения должен быть разработан и принят коллективом образовательного учреждения (подпункт 12 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»). Очевидно, что данная норма может быть применима только в том случае, если вносятся изменения в устав уже существующего учреждения, поскольку до момента государственной регистрации ни самого учреждения, ни его коллектива юридически не существует и все полномочия по созданию принадлежат толь-

ко учредителю. Поэтому в данном случае до формирования коллектива устав должен утверждаться учредителем на какой-либо срок (например, на срок не более года по аналогии с учреждениями среднего профессионального образования и вузами). Данный порядок должен быть урегулирован в акте органа местного самоуправления, устанавливающим порядок создания муниципальных образовательных учреждений.

В уставе муниципального образовательного учреждения должны быть урегулированы общие вопросы, предусмотренные для всех юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями (ст. 52 Гражданского кодекса РФ), и специальные вопросы деятельности образовательных учреждений (ст. 13 Закона РФ «Об образовании»).

К числу *общих вопросов деятельности образовательных учреждений как юридических лиц*, которые должны быть урегулированы в уставе, относятся:

- наименование образовательного учреждения (содержащее указание на его организационно-правовую форму и характер деятельности);
- сведения об учредителе;
- место его нахождения;
- порядок управления деятельностью образовательного учреждения;
- предмет и цель деятельности образовательного учреждения.

К числу *специальных вопросов, которые должны быть урегулированы в уставах образовательных учреждений*, относятся:

- статус образовательного учреждения (тип, вид, категория);
- цели образовательного процесса, типы и виды реализуемых образовательных программ;
- основные характеристики организации образовательного процесса, в том числе:
  - язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание;
  - правила приема обучающихся, воспитанников;
  - продолжительность обучения на каждом этапе обучения;
  - порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников;
  - система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок ее проведения;
  - режим занятий обучающихся, воспитанников;
  - наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе);
  - порядок регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей);
- структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе в части:
  - использования имущества, закрепленного за образовательным учреждением;
  - финансирования и материально-технического обеспечения деятельности образовательного учреждения;

- осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- запрета на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за образовательным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению собственником образовательного учреждения, за исключением случаев, если совершение таких сделок допускается федеральными законами;

- порядка распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

- открытия счетов в органах казначейства (за исключением автономных учреждений);

- порядок управления образовательным учреждением, в том числе:

- компетенция учредителя;
- структура, порядок формирования органов управления образовательного учреждения, их компетенция и порядок организации деятельности;

- порядок комплектования работников образовательного учреждения и условия оплаты их труда;

- порядок изменения устава образовательного учреждения;

- порядок реорганизации и ликвидации образовательного учреждения;

- права и обязанности участников образовательного процесса;

- перечень видов локальных актов (приказов, распоряжений и других актов), регламентирующих деятельность образовательного учреждения.

Кроме того, Закон РФ «Об образовании» требует, чтобы уставы муниципальных образовательных учреждений разрабатывались на основе типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемых Правительством Российской Федерации (п. 5 ст. 12).

Типовое положение об общеобразовательном учреждении утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196. Последние изменения в названное Типовое положение внесены постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2005 г. № 854, но связаны только с установлением выплаты вознаграждения за выполнение функций классного руководителя. Многочисленные изменения, внесенные в Закон РФ «Об образовании» федеральными законами от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 16 марта 2006 г. № 42-ФЗ и др., пока не нашли отражения в Типовом положении, что делает невозможным полное следование указанной норме п. 5 ст. 12 Закона РФ «Об образовании», поскольку в противном случае будет противоречить нормам Закона РФ «Об образовании», Бюджетного кодекса РФ и некоторым другим законодательным актам.

Кроме устава при создании муниципального образовательного учреждения необходим распорядительный акт о создании, издаваемый главой местной администрации или его заместителем в соответствии с принятым в местной администрации распределением полномочий. Решение о создании образовательного учреждения должно содержать поручение конкретному органу местного самоуправления (например, комитету по управлению муниципальной собственностью) о передаче в оперативное управление школы объектов собственности, необходимых для обеспечения ее деятельности. Делегирование конкретных полномочий учредителя муниципальному органу управления образованием (например, отделу образования) может быть осуществлено в распоряжении о создании или путем издания главой местной администрации общего акта, по которому определенные полномочия учредителя передаются отделу образования в отношении всех действующих на данной территории муниципальных образовательных учреждений после принятия распорядительного акта об их создании.

Для государственной регистрации образовательного учреждения учредитель представляет документы и формы, предусмотренные законодательством о регистрации юридических лиц, в государственный орган регистрации. Порядок государственной регистрации образовательных учреждений как юридических лиц урегулирован Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями). В отношении регистрации государственных и муниципальных образовательных учреждений действуют регистрационные формы и порядок регистрации, предусмотренный для коммерческих организаций, а сама регистрация осуществляется в территориальных органах Федеральной налоговой службы (налоговых инспекциях). **Новый порядок регистрации некоммерческих организаций в органах Федеральной регистрационной службы, вступивший в силу с апреля 2006 г., не распространяется на государственные и муниципальные учреждения** (п. 5 ст. 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Кроме того, теперь нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях» вообще не регулируют деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Кроме устава, деятельность образовательного учреждения в части взаимоотношений с учредителем регулирует специальный договор, заключаемый между ними. Норма п. 3 ст. 11 Закона РФ «Об образовании» сформулирована таким образом, что из нее следует, что заключение такого договора **обязательно**, даже в тех случаях, когда такие взаимоотношения находят исчерпывающее регулирование в уставе образовательного учреждения.

После прохождения процедуры государственной регистрации и получения соответствующего свидетельства у образовательного учреждения

возникают права юридического лица в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной его уставом и направленной на подготовку образовательного процесса. Право на ведение образовательной деятельности возникает у образовательного учреждения *только с момента выдачи ему лицензии на ведение образовательной деятельности* (пункты 5 – 6 ст. 33 Закона РФ «Об образовании»).

### **Лицензирование образовательных учреждений**

Лицензия на право ведения образовательной деятельности муниципальным образовательным учреждениям выдается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании заключения экспертной комиссии. Экспертная комиссия создается этим же органом по заявлению учредителя образовательного учреждения, и ее работа проводится в месячный срок. **Таким образом, инициатором проведения процедуры лицензирования образовательного учреждения является соответствующий орган власти, выполняющий полномочия учредителя, а не руководитель самого образовательного учреждения.** Затраты на проведение экспертизы также оплачиваются учредителем (пункты 6 – 10 ст. 33 Закона РФ «Об образовании»).

В экспертную комиссию входят представители органов исполнительной власти, органа местного самоуправления, на территории которого расположено образовательное учреждение, представители образовательных учреждений, научных организаций, эксперты из числа лиц, прошедших соответствующую подготовку в порядке, установленном Министерством образования и науки РФ (на момент разработки настоящего учебного модуля такой документ еще не принят).

Предметом и содержанием экспертизы является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Экспертиза проводится с учетом уровня и направленности образовательных программ. При этом требования экспертизы не могут превышать среднестатистических показателей для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение.

При положительном результате экспертизы образовательному учреждению выдается лицензия, в которой указываются (п. 11 ст. 33 Закона РФ «Об образовании»):

1) наименование и место нахождения образовательного учреждения, перечень, уровень, направленность образовательных программ, по которым предоставляется право на ведение образо-

вательной деятельности, и нормативные сроки их освоения;

2) наименование и место нахождения филиалов образовательного учреждения, перечень, уровень, направленность образовательных программ, по которым таким филиалам предоставляется право на ведение образовательной деятельности, и нормативные сроки их освоения;

3) контрольные нормативы, предельная численность обучающихся, воспитанников, установленные для образовательного учреждения и каждого филиала, срок действия лицензии.

Подробно порядок лицензирования образовательных учреждений (организаций) урегулирован Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796.

### **Государственная аккредитация образовательных учреждений**

Для того, чтобы образовательное учреждение (организация) получило право на выдачу своим выпускникам документа государственного образца об уровне полученного ими образования и право на использование печати с изображением герба РФ, необходимо пройти процедуру государственной аккредитации и получить свидетельство о государственной аккредитации. Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ внесены изменения в данную процедуру. Исключена имевшая место ранее самостоятельная процедура аттестации образовательного учреждения, а вся экспертиза соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных образовательных стандартов, а также показателей деятельности образовательного учреждения, которые необходимы для определения его вида, включена в процедуру государственной аккредитации.

Процедура проведения государственной аккредитации регламентируется Положением о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 522.

Государственная аккредитация муниципального образовательного учреждения проводится органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но в отличие от лицензирования по заявлению самого образовательного учреждения, согласованному с учредителем. При этом затраты на проведение государственной аккредитации оплачиваются самим образовательным учреждением (такие расходы должны быть предусмотрены при составлении сметы расходов муниципального образовательного учреждения).

Аккредитационная экспертиза муниципального образовательного учреждения проводится комиссией по государственной аккредитации, которая создается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования. В состав этой комиссии включаются эксперты из числа лиц, прошедших соответствующую подготовку в порядке,

установленном Министерством образования и науки РФ. К проведению государственной аккредитации могут привлекаться представители органов исполнительной власти, образовательных учреждений, научных организаций и осуществляющих деятельность в области образования общественных объединений.

Первая государственная аккредитация образовательного учреждения может проводиться не ранее чем на стадии итоговой аттестации обучающихся, причем аккредитация общеобразовательных учреждений может проводиться поэтапно по ступеням образования - начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование. Имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения проходят государственную аккредитацию не реже чем один раз в пять лет.

### **Реорганизация образовательных учреждений (организаций)**

Реорганизация образовательной организации представляет собой прекращение или иное изменение ее правового статуса при условии сохранения полной правопреимственности, то есть перехода всех прав и обязанностей от реорганизуемой организации к возникающим в результате реорганизации образовательной организации или нескольким организациям.

Вопросы реорганизации юридических лиц регулируются статьями 57 – 60 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии со ст. 58 Гражданского кодекса РФ предусматриваются *пять форм реорганизации*:

1) **слияние**: две или более организации объединяются и образуют новое юридическое лицо, при этом реорганизуемые организации прекращают свою деятельность как самостоятельные юридические лица;

2) **присоединение**: одна или несколько организаций присоединяются к другой уже существующей организации, прекращая при этом свою деятельность как самостоятельное юридическое лицо;

3) **разделение**: одна организация делится на два или более новых юридических лица, реорганизуемая организация прекращает свою деятельность как юридическое лицо;

4) **выделение**: из состава организации выделяются одно или несколько подразделений (частей организации), получающих статус самостоятельных юридических лиц, при этом реорганизуемая организация продолжает существовать;

5) **преобразование**: юридическое лицо определенной организационно-правовой формы преобразуется в юридическое лицо другой организационно-правовой формы. В части данного вида реорганизации следует отметить, что *изменение типа государственных (муниципальных) бюджетных учреждений на тип автономных учреждений не рассматривается законом как преобразование* и не влечет последствий, предусмотренных при данной форме реорганизации (п. 14 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

**Все иные варианты изменения правового статуса образовательных организаций не являются реорганизацией.**

Особенности реорганизации образовательных учреждений (организаций) предусматриваются специальными федеральными законами (ст. 34 Закона РФ «Об образовании» и ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Прежде всего, образовательное учреждение (организация) может быть реорганизовано только в другую образовательную организацию, т.е. не допускается реорганизация образовательной организации, при которой она прекращает осуществлять образовательный процесс.

Реорганизация государственных (муниципальных) образовательных учреждений для детей, связанная с изменением назначения использования имущества, не допускается без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом исполнительной власти (органом местного самоуправления) последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей. В случае отсутствия экспертной оценки решение о такой реорганизации признается недействительным с момента его вынесения.

Кроме того, в каждом субъекте РФ, муниципальном образовании должен быть принят нормативный правовой акт, регулирующий порядок реорганизации государственных (муниципальных) образовательных учреждений (п. 1 ст. 34 Закона РФ «Об образовании»).

Решение о реорганизации принимается уполномоченным органом власти, действующем от имени учредителя при условии письменного уведомления о реорганизации всех кредиторов реорганизуемого образовательного учреждения (т.е. всех лиц, с которыми у образовательного учреждения заключены двусторонние договоры либо в отношении которых имеются внедоговорные обязательства). Кредитор, получивший такое уведомление, вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является образовательная организация, и возмещения убытков (ст. 60 Гражданского кодекса РФ).

Юридическое лицо считается реорганизованным (за исключением случаев реорганизации в форме присоединения) с момента регистрации вновь возникших юридических лиц. При реорганизации юридического лица в форме присоединения к нему другого юридического лица первое из них считается реорганизованным с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица (п. 4 ст. 57 ГК РФ).

При реорганизации юридических лиц все права и обязанности реорганизованных юридических лиц переходят к вновь возникшим юридическим лицам. При разделении и выделении составляется разделительный баланс, которым оформляется распределение между юридическими лицами и имуществом, прав и обязательств, включая трудовые

обязательства перед работниками (в соответствии со ст. 75 Трудового кодекса РФ) и обязательства по продолжению образования обучающимися.

При слиянии, присоединении и преобразовании составляется передаточный акт, которым оформляется прием-передача имущества, прав и обязательств реорганизуемого юридического лица другому юридическому лицу.

Статья 34 Закона РФ «Об образовании» устанавливает важные последствия реорганизации: устав, лицензия и свидетельство о государственной аккредитации образовательного учреждения (организации) утрачивают силу. Следовательно, после реорганизации школы потребуется принятие и государственная регистрация нового устава, прохождение лицензирования и государственной аккредитации. Из этого правила предусмотрено несколько исключений: (а) реорганизация образовательного учреждения в форме преобразования; (б) выделение филиала в самостоятельное юридическое лицо; (в) присоединение к образовательному учреждению юридического лица, не являющегося образовательным учреждением (например, присоединение к учреждению профессионального образования общежития). При таких формах реорганизации возникшие в ее результате образовательные учреждения (организации) вправе осуществлять определенные в их уставах виды деятельности на основании выданных ранее лицензии и свидетельства о государственной аккредитации до окончания срока их действия.

*Ликвидация образовательных учреждений (организаций)*

Ликвидация образовательной организации в отличие от реорганизации влечет прекращение ее деятельности *без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам* (п. 1 ст. 61 Гражданского кодекса РФ).

В соответствии со ст. 61 Гражданского кодекса РФ и п. 4 ст. 34 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение (организация) может быть ликвидировано:

по решению его учредителей либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами;

по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащей лицензии, либо деятельности, запрещенной законом, либо деятельности, не соответствующей его уставным целям.

Следует специально отметить, что любое юридическое лицо, имеющее организационно-правовую форму учреждения (в т.ч. автономные государственные (муниципальные) учреждения), не может быть признано несостоятельным (банкротом) и ликвидировано по этому основанию (п. 4 ст. 61, п. 1 ст. 65 Гражданского кодекса РФ).

Пунктом 5 ст. 34 Закона РФ «Об образовании» установлены гарантии для дошкольных и общеобразовательных учреждений, расположенных в *сельской местности* (в сельских поселениях) – их ликвидация допускается *только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых*

*данным учреждением*. Следует отметить, что в связи с вступлением в силу нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ данная норма Закона РФ «Об образовании» нуждается в корректировке, поскольку согласно ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ сходы граждан проводятся в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек.

Кроме того, до принятия решения о ликвидации государственного или муниципального образовательного учреждения для детей, уполномоченным государственным органом исполнительной власти или органом местного самоуправления должна быть проведена предварительная экспертная оценка последствий принятия этого решения (п. 2 ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»). Экспертная оценка оформляется заключением, которое должно включать обоснование необходимости ликвидации образовательного учреждения, содержать прогноз последствий ликвидации учреждения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания и развития детей, их медицинского и социального обслуживания.

Законом РФ «Об образовании» установлено, что порядок ликвидации муниципальных образовательных учреждений устанавливается также органами местного самоуправления. Следовательно, в муниципальных образованиях должны быть приняты специальные нормативные правовые акты, регулирующие порядок и условия ликвидации муниципальных образовательных учреждений.

После принятия решения о ликвидации учредитель образовательного учреждения назначает ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливает порядок и сроки ликвидации.

С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами образовательного учреждения.

Ликвидационная комиссия помещает в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, публикацию о ликвидации образовательного учреждения, порядке и сроке заявления требований его кредиторами. Срок заявления требований кредиторами не может быть менее чем два месяца со дня публикации о ликвидации образовательного учреждения.

Ликвидационная комиссия принимает меры по выявлению кредиторов и должников, осуществлению расчетов с ними.

По окончании срока для предъявления требований кредиторами ликвидационная комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о составе имущества ликвидируемого образовательного учреждения, его правах, требованиях и обязательствах, перечне предъявленных кредиторами требований, а также о результатах их рассмотрения.

Промежуточный ликвидационный баланс утверждается учредителем образовательного учреждения.

Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество образовательного учреждения передается его учредителю<sup>1</sup>.

При недостаточности у ликвидируемого бюджетного учреждения денежных средств для удовлетворения требований кредиторов последние вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника этого учреждения. Обратите внимание, что данное правило *не распространяется на государственные (муниципальные) учреждения типа автономных учреждений*. При их ликвидации взыскания кредиторов распространяются на все их имущество, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, а собственник автономного учреждения не несет ответственности по его обязательствам (пункты 4 – 5 ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

**Нормативные источники**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
3. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями);
4. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
6. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
7. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);

<sup>1</sup> Следует отметить, что в отношении образовательных организаций, действующих в иных организационно-правовых формах (кроме некоммерческого партнерства), предусмотрено иное правило: оставшееся после ликвидации имущество направляется в соответствии с их учредительными документами на цели, в интересах которых она была создана, и (или) на благотворительные цели. В случае, если использование имущества ликвидируемой образовательной организации в соответствии с ее учредительными документами не представляется возможным, оно обращается в доход государства (п. 1 ст. 20 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

8. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
9. Типовое положение об общеобразовательном учреждении. Утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 (с последующими изменениями и дополнениями);
10. Положение о лицензировании образовательной деятельности. Утверждено постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. №

796 (с последующими изменениями и дополнениями).

11. Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций. Утверждено постановлением Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 522;
12. Письмо Минэкономразвития России от 18 января 2008 г. № Д04-90 «По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ».

### Раздел 3

#### Локальные акты общеобразовательного учреждения

В разделе 3 рассматривается понятие локальных актов образовательных учреждений, их основные характеристики, при отсутствии которых те или иные акты (документы) не могут выполнять роль локального правового регулятора. В разделе подробно рассматривается классификация локальных актов, определяются особые признаки каждого вида и формы локального акта. Особое внимание уделяется локальным нормативным актам, которые содержат правовые нормы, действующие в пределах отдельного образовательного учреждения. Подробно рассматривается процедура издания локальных нормативных актов, без знания и применения которой невозможна успешная работа администрации образовательного учреждения.

#### Образовательные цели раздела

Авторы полагают, что после изучения предлагаемого материала и выполнения предложенных заданий вы сможете грамотно разрабатывать содержание локальных актов образовательного учреждения, приобретете навыки юридического оформления изменений в организации деятельности образовательного учреждения путем издания новых локальных актов, внесения изменений в существующие локальные акты либо их отмены. Кроме того, в разделе рассматриваются вопросы разрешения правовых противоречий (коллизий), без чего часто невозможно принять юридически грамотное управленческое решение.

#### Тема 3.1. Понятие и признаки локальных актов

**Локальный акт общеобразовательного учреждения представляет собой основанный на законодательстве официальный правовой документ, принятый в установленном порядке компетентным органом управления общеобразовательного учреждения и регулирующий отношения в рамках данного общеобразовательного учреждения.** Рассмотрим подробно признаки, которые отличают локальные акты от любых других документов.

1. Локальный акт образовательного учреждения – это *официальный правовой документ, изданный в письменной форме и содержащий необходимые реквизиты:*

(а) наименование, отражающее форму акта и его краткое содержание (например, Правила поведения обучающихся);

(б) дату издания;

(в) порядковый (регистрационный) номер;

(г) подпись уполномоченного должностного лица;

(д) в необходимых случаях визы согласования и печать общеобразовательного учреждения (например, локальный акт, определяющий годовой календарный учебный график, должен иметь визу согласования с органом местного самоуправления, подпункт 8 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»).

При этом следует отметить, что в настоящее время *нет обязательных требований к оформлению локальных актов.* Требования ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» являются *рекомендуемыми*.

2. Локальный акт общеобразовательного учреждения *основан на законодательстве* – совокупности нормативных правовых актов, регулирующих сферу общего образования в широком смысле этого слова. Прежде всего, любой локальный акт должен соответствовать Закону РФ «Об образовании», а также Типовому положению об общеобразовательном учреждении, а для образовательных учреждений общего образования, деятельность которых регулируется иными типовыми положениями (например, для кадетских школ) типовым положениям об образовательных учреждениях соответствующего типа и вида. Кроме того, необходимо помнить, что правовое обеспечение деятельности образовательного учреждения носит многоуровневый характер. Деятельность образовательного учреждения регулируется федеральными нормативными актами, нормативными актами органов власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

Рассматривая систему нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, было отмечено, что нормативные правовые акты находятся в иерархическом соподчинении, причем, как между уровнями (законы субъектов РФ

не могут противоречить федеральным законам), так и внутри каждого уровня (нормативные акты регионального органа управления образованием не могут противоречить закону субъекта РФ, регулирующему сферу образования). Локальные акты образовательного учреждения образуют низший уровень правового регулирования деятельности образовательного учреждения. При этом изменение правового регулирования вопросов образования, например, на федеральном уровне влечет за собой цепную реакцию изменений на всех других уровнях, в том числе и на уровне образовательного учреждения. Законодательство не устанавливает четкий срок, в течение которого администрация образовательного учреждения обязана внести необходимые изменения в локальные акты при изменении законодательства. На наш взгляд, тут необходимо руководствоваться принципом «разумного срока», который не может превышать одного – двух месяцев с момента опубликования нормативного правового акта, который требует внесения изменений в локальные акты образовательного учреждения.

3. Чтобы быть правомочным, локальный акт школы должен быть не только официальным правовым актом, соответствующим (не противоречащим) законодательству, но и актом, принятым *компетентным органом управления образовательного учреждения.* Разграничение полномочий между руководителем образовательного учреждения и органами самоуправления определяется уставом образовательного учреждения.

Следует специально отметить, что *не являются локальными актами договоры и иные соглашения,* которые издаются органами образовательного учреждения не единолично, а путем согласования с иными лицами, выступающими в них как самостоятельная сторона (например, трудовые договоры, договоры оказания платных образовательных услуг и т.д.).

4. Локальные акты образовательного учреждения действуют *только в пределах самого образовательного учреждения* и не могут регулировать отношения, складывающиеся вне учреждения. Так, администрация образовательного учреждения не вправе регулировать любые аспекты поведения обучающихся образовательного учреждения, складывающиеся дома, в учреждениях дополнительного образования детей и т.д.

**Вывод: документы образовательного учреждения, у которых отсутствуют какие-либо признаки из числа перечисленных выше (документы без официальных реквизитов, принятые некомпетентным должностным лицом учреждения либо с нарушением предусмотренного порядка, противоречащие законодательству, регулирующие отношения, складывающиеся вне образовательного учреждения), не могут считаться локальными актами и тем самым не могут регулировать поведение участников образовательного процесса.**

#### Тема 3.2. Виды локальных актов общеобразовательного учреждения

Локальные правовые акты образовательного учреждения могут быть *нормативными и индивидуальными.*

*Локальный нормативный акт* представляет собой правовой документ, содержащий общеобязательные правила поведения для всех или некоторых работников учреждения и (или) обучающихся, их родителей (законных представителей), рассчитанный на неоднократное применение. Например, устав школы, правила внутреннего трудового распорядка, должностная инструкция работника. Функция локального нормативного акта – детализация, конкретизация, дополнение, а иногда и восполнение общей, правовой нормы применительно к условиям данного общеобразовательного учреждения, с учетом имеющихся особенностей, специфики образовательного процесса и иных условий.

*Индивидуальные (синонимы: ненормативные, распорядительные, правоприменительные) локальные акты* используются для юридического оформления конкретного управленческого решения и не рассчитаны на неоднократное применение. Например, приказ о зачислении в первый класс, о приеме на работу, об отчислении.

Локальные акты общеобразовательного учреждения издаются в разных формах: *постановления, приказы, решения, положения, инструкции и правила.*

*Постановление* – локальный нормативный или индивидуальный правовой акт, содержащий *решение коллегиального органа управления образовательным учреждением.* Например, постановление Совета общеобразовательной школы об утверждении школьного компонента государственного образовательного стандарта общего образования. Разграничение полномочий между Советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом образовательного учреждения (п. 5 ст. 35 Закона РФ «Об образовании»)

*Приказ* – локальный нормативный или индивидуальный правовой акт, издаваемый директором школы для решения основных и оперативных задач, стоящих перед общеобразовательным учреждением. Например, приказ о зачислении в образовательное учреждение, об изменении фамилии обучающегося, об утверждении правил поведения обучающихся.

*Решение* – локальный правовой акт, принимаемый общим собранием работников (обучающихся, их законных представителей) для реализации права на участие в управлении общеобразовательным учреждением. Например, устав образовательного учреждения принимается решением общего собрания коллектива образовательного учреждения (подпункт 12 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»).

Кроме того, в образовательных учреждениях иногда предусматривается издание такого вида локальных актов как *распоряжение.* Рас-

поряжения издаются заместителями руководителя образовательного учреждения по вопросам информационно-методического и организационного характера, входящим в их компетенцию в соответствии с уставом, их должностной инструкцией и другими локальными нормативными актами.

Постановлениями и приказами органов управления образовательного учреждения утверждаются и вводятся в действие локальные нормативные акты, принимаемые в виде *положений, инструкций и правил*.

*Положение* – локальный нормативный правовой акт, устанавливающий правовой статус органа управления образовательного учреждения, структурного подразделения или основные правила (порядок, процедуру) реализации образовательным учреждением какого-либо из своих правомочий. В качестве примера можно привести положение о библиотеке школы, положение о промежуточной аттестации и переводе обучающихся.

*Инструкция* – локальный нормативный правовой акт, устанавливающий порядок и способ осуществления, выполнения чего-либо. Инструкцией определяют правовой статус (права, обязанности, ответственность) работника по занимаемой должности (должностная инструкция, сленг – «функционал»), безопасные приемы работы (инструкция по безопасности для отдельных травмоопасных рабочих мест и учебных кабинетов), правила ведения делопроизводства (инструкция по делопроизводству). Для инструкции характерны императивные (повелительные, не допускающие выбора) нормативные предписания.

*Правила* – локальный нормативный правовой акт, регламентирующий организационные, дисциплинарные, хозяйственные и иные специальные стороны деятельности образовательного учреждения и его работников, обучающихся и их законных представителей. Типичным примером этого вида локальных актов могут служить правила внутреннего трудового распорядка школы, правила приема в школу, правила поведения обучающихся, правила о поощрениях и взысканиях обучающихся.

Правила, инструкции, положения могут регламентировать самые разные стороны жизни школы. Следует отметить, что законодательного разграничения форм локальных актов не существует и многие локальные акты *могут издаваться как в одной, так и другой форме* (например, правила ведения делопроизводства / инструкция по делопроизводству).

Локальные акты, как нормативные, так и индивидуальные, являются средствами правового обеспечения деятельности образовательного учреждения и осуществляются в пределах его компетенции, определенной п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании».

В соответствии с компетенцией образовательного учреждения можно выделить следующие «отрасли» локального правового обеспечения:

(1) правовое оформление статуса образовательного учреждения, формирование структуры учреждения и органов управления;

(2) правовое обеспечение образовательного процесса (процесса обучения и воспитания) и его методического сопровождения;

(3) правовое обеспечение финансово-экономической деятельности, материально-технического снабжения;

(4) правовое обеспечение безопасных условий учебы и труда в образовательном учреждении;

(5) правовое обеспечение трудовых отношений (работа с кадрами);

(6) правовое обеспечение делопроизводства (документального сопровождения).

### **Тема 3.3. Принципы издания локальных актов образовательного учреждения**

Системалокальных актов общеобразовательного учреждения представляет собой часть системы права, действующей в данной конкретной школе, в связи с этим она должна отвечать определенным общепринятым юридико-техническим принципам. Соблюдение данных принципов является важным условием функционирования локальной правовой системы образовательного учреждения. Ведь локальные акты, действующие в рамках одной организации, также защитимы в судах и других органах государственного принуждения, как и право, созданное на том или ином уровне власти.

Итак, первый принцип, конечно же, *законность*. Локальные нормативные акты не должны противоречить Конституции России, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, актам органов местного самоуправления.

К сожалению, для правовой системы Российской Федерации характерно наличие противоречий (в юридической терминологии, коллизий), которые приходится решать администрации образовательного учреждения при принятии тех или иных локальных актов. Например, уже отмечалось, что типовые положения об образовательных учреждениях всех типов и видов на сегодня содержат нормы, противоречащие Закону РФ «Об образовании». Такая коллизия решается в пользу нормативного акта более высокой юридической силы – Закона.

Кроме указанного принципа иерархии нормативных актов существуют еще следующие *принципы разрешения коллизий*:

- приоритет акта, изданного органом (уровнем власти), к компетенции которого относится данный вопрос (*принцип разграничения полномочий*);

- *приоритет акта, изданного позднее*: если имеется расхождение между нормативными правовыми актами, имеющими равную юридическую силу, то применяется акт, изданный позднее;

- *приоритет специальной нормы перед общей нормой*: если расхождение имеется между общим и специальным актом в рамках одной отрасли за-

конодательства и специальный акт не отменен изданным позднее общим актом, то применяется специальный акт.

Помимо соответствия законодательству, соблюдение законности при локальном правотворчестве означает, что локальный нормативный правовой акт должен разрабатываться и приниматься в пределах компетенции образовательного учреждения правомочным органом управления в виде, соответствующем содержанию акта.

Второй принцип – *обоснованность*: образовательное учреждение должно разрабатывать только те локальные нормативные правовые акты, которые необходимы и (или) обязательны (принятие которых обязательно в соответствии с законодательством). В связи с этим недопустимо принимать и сохранять действие *декларативных* (необеспеченных ресурсами) и *декоративных* (скрывающих истинные отношения) актов и норм. Так, например, если в вашей школе больше нет ресурсов для выплаты поощрительных стипендий обучающимся, то положение о таких выплатах следует признать утратившим силу, поскольку в противном случае обучающиеся могут в любой момент потребовать реализации таких норм со стороны администрации образовательного учреждения.

Следующий принцип локального правотворчества – *демократизм*. Локальный нормативный правовой акт школы не должен разрабатываться келейно. Группа разработчиков акта должна включать представителей различных участников образовательного процесса, заинтересованных в его принятии, формироваться с учетом профессионализма и опыта кандидатов. Обсуждение проекта локального акта с участием возможно большего числа лиц, интересы которых он может затронуть, позволит выявить «болевы точки» и «узкие места».

*Однако демократизм подготовки и обсуждения акта не должен вести к дезорганизации работы над проектом*. Бессмысленно и опасно бесконечно затягивать принятие решения по проекту. Разумно с самого начала установить реальные сроки для подготовки и обсуждения локального акта, определить (назначить) ответственного за эту работу. Демократия не должна вести к анархии, потере управления. Конечно же, надо понимать, что при разработке локальных нормативных актов, связанных с охраной труда, противопожарными мероприятиями и в некоторых других случаях, возможности демократических процедур повлиять на содержание акта вообще очень ограничены.

Крайне важно, чтобы локальные нормативные правовые акты, принимаемые в образовательном учреждении, отвечали принципу *системности*. Мы много говорим о запутанности и противоречивости законодательства об образовании, но сами не должны допускать таких ошибок при создании системы «школьного права».

*Принцип системности* требует, чтобы локальный акт был органически связан с другими локальными нормативными актами образовательного учреждения, не дублировал норм уже имеющих

актов, не содержал пробелов и противоречий. Таким образом, необходимо регулярно проводить анализ всех имеющихся в школе локальных нормативных актов, отменять (признавать утратившими силу) фактически недействующие локальные акты. При принятии новых локальных актов нужно не допускать их противоречия принятым ранее актам, а при возникновении таких противоречий – своевременно корректировать имеющиеся локальные нормативные акты.

### **Тема 3.4. Процедура издания локальных нормативных актов**

Издание локальных нормативных актов (правотворчество) школы представляет собой деятельность органов управления общеобразовательным учреждением по подготовке и принятию локальных нормативных правовых актов либо решений об отмене или изменении действующего локального акта или локальной правовой нормы.

Процесс локального правотворчества проходит несколько взаимосвязанных и согласованных стадий (этапов), среди которых обычно выделяют следующие стадии:

- инициативная стадия;
- подготовка проекта локального акта;
- обсуждение (экспертиза) и согласование проекта локального акта;
- принятие и утверждение локального акта;
- обнародование локального акта.

*Инициативная стадия* связана с возникновением идеи локального акта, его концепции (общего замысла). На этом этапе работы должна быть обоснована необходимость принятия (изменения, отмены) акта, собрана, обобщена и проанализирована вся имеющаяся информация по данному вопросу, в частности, изучено законодательство и соответствующие модельные (типовые) акты, публикации в журналах для администрации образовательных учреждений, опыт других школ, а также проведены необходимые расчеты. При разработке концепции локального акта прогнозируются и последствия его применения, оцениваются возможные риски.

На *стадии подготовки проекта локального акта* создается текст локального акта.

Структура проекта локального акта должна обеспечивать логическое развитие темы и соответствовать раскрытию предмета правового регулирования.

Проекты, направленные на регулирование широкой сферы общественных отношений (например, Правила внутреннего трудового распорядка), могут содержать преамбулу (вступительную часть), в которой излагаются цели и мотивы принятия акта, его значение. При этом следует иметь в виду, что положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Определение основных понятий и обозначающих их терминов, используемых в проекте, целесообразно размещать в начале текста проекта.

Нормативное содержание проекта, в зависимости от предмета правового регулирования,

объема и вида акта, должно конструироваться в следующей последовательности:

- общие положения (определяются предмет правового регулирования, основные принципы правового регулирования, указывается на соответствие положений проекта законодательству, уставу школы и др.);
- определение используемых понятий (обычно, если они не определены уже в действующем законодательстве);
- изложение конкретных правовых нормативов по регулируемому вопросу;
- определение санкций за нарушение установленных правовых нормативов (если это входит в компетенцию школы);
- вступление акта в силу и способ опубликования (объявление под расписку, на доске приказов, вывешивание на видном месте и т.п.).

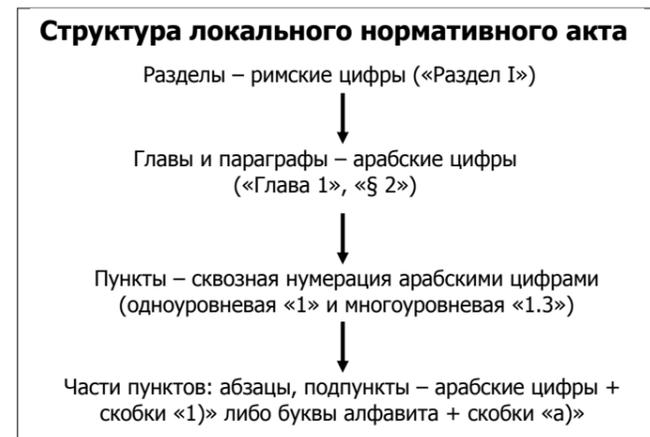
Нормативные предписания оформляются, как правило, в виде пунктов, имеющих единую (сквозную) нумерацию арабскими цифрами (см. схему 1).

Значительные по объему проекты могут разделяться на *разделы, главы, параграфы*, имеющие нумерацию и наименование.

Разделы нумеруются *римскими цифрами*, главы, параграфы - *арабскими*.

*Пункты* могут разделяться на части (абзацы), имеющие нумерацию арабскими цифрами или не имеющие нумерации. Пункты и части (абзацы) могут разделяться на подпункты, обозначаемые буквами русского алфавита со скобкой.

Схема 1



Содержание правовых норм должно быть логически последовательным и содержательно определенным, не допускающим различного понимания и толкования. Язык акта должен быть прост и точен. *Нельзя перегружать текст локальных актов юридическими или другими узкоспециальными терминами.* Если термин необходим, в локальном акте должно присутствовать его *определение*. Кроме того, необходимо иметь в виду, что в официальных правовых документах *не допускается использование оговоренных аббревиатур (сокращенных слов)* и, как правило, любых

сокращений вообще. Так, очень популярным в локальных актах школ остается сокращение «МО», которое может расшифровываться по-разному и зачастую затрудняет правильное понимание содержания локального акта. Не допустимо и использование эмоционально-экспрессивных языковых средств, образных сравнений (эпитетов, метафор, гипербола и др.). В тексте локального акта не должны присутствовать бланкетные нормы, в которых содержится отсылка не к какому-либо конкретному законоположению, а к иному источнику права, к «другому регулированию». Например, «в соответствии с действующим законодательством», «в установленном порядке». Каким законодательством? Где его искать? Кем установленным?

В локальном акте, подготавливаемом на основании, во исполнение или в развитие закона или подзаконного нормативного акта органа государственной власти или местного самоуправления должны быть указаны статья (пункт) и официальные реквизиты акта, послужившего основанием издания локального акта.

Положения об изменениях, дополнениях или признании локальных актов утратившими силу, о приостановлении действия ранее принятых локальных актов в связи с принятием данного акта включаются в текст отдельным пунктом.

После того как разработан проект текста локального акта, он проходит *стадию обсуждения (экспертизы) и согласования*.

Обсуждение проекта среди заинтересованных участников образовательного процесса, той или иной категории работников школы, чьи интересы затронет локальный акт, может быть организовано в самых различных формах. Проект документа может быть роздан заинтересованным лицам, чтобы к определенному сроку они представили свои замечания. Обсуждение проекта может быть проведено на различных совещаниях и собраниях. Текст проекта можно вывесить для всеобщего обозрения и т.п.

Если есть возможность, следует провести экспертизу проекта, например, привлечь к этой работе родителей учащихся, имеющих юридическое и иное, соответствующее тематике проекта, профессиональное образование. В некоторых случаях можно получить бесплатное экспертное заключение в органах санитарно-эпидемиологического и пожарного надзора, в технической и правовой инспекциях труда (государственной или отраслевого профсоюза).

Затем проект локального нормативного правового акта дорабатывается с учетом результатов обсуждения (экспертизы) и проходит процедуру согласования.

Некоторые локальные акты, прежде чем быть подписанными уполномоченным лицом, проходят процедуру согласования: на проекте документа должна быть получена виза (гриф) «согласовано», если это предусмотрено законодательством. Согласованию в такой форме подлежат, например, годовые календарные учебные графики, которые

разрабатываются и утверждаются школой по согласованию с органами местного самоуправления (подпункт 8 п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»).

В других случаях должно быть в обязательном порядке учтено мотивированное мнение органа, представляющего работников школы (обычно это выборный профсоюзный орган). В частности, это мнение учитывается при принятии локального акта, содержащего нормы трудового права. Порядок учета мнения выборного профсоюзного органа, представляющего интересы работников школы при принятии локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, установлен ст. 372 Трудового кодекса РФ.

В ходе процедуры согласования проект акта может быть снова переработан.

Прошедший процедуру обсуждения и согласования локальный нормативный акт школы переходит в стадию *принятия и утверждения*.

Большинство локальных нормативных правовых актов школа принимает самостоятельно. Процедура принятия определяется в уставе общеобразовательного учреждения, но сам устав, принятый (одобренный), например, конференцией школы, утверждается ее учредителем (п. 2 ст. 13 Закона РФ «Об образовании»). Процедура утверждения устава муниципальных общеобразовательных учреждений должна быть разработана на основе законодательных норм полномочным органом местного самоуправления и оформлена путем издания соответствующего нормативного акта. Учредитель выполняет функции работодателя в отношении директора школы, в связи с этим он принимает и должностную инструкцию директора. В свою очередь директор школы использует гриф «утверждаю» на должностных инструкциях работников общеобразовательного учреждения. Учебные планы и расписания занятий утверждаются органом управления школой, уполномоченным на это ее уставом.

**Принятый и (или) утвержденный акт должен содержать все необходимые реквизиты (подпись полномочного лица, дату и регистрационный номер и т.д.) в соответствии с правилами делопроизводства.**

Часто для введения в действие инструкций, графиков, правил, положений издаются приказы директора школы. В этом случае перечисленные локальные нормативные правовые акты оформляются в виде *приложения* к приказу. В правом верхнем углу таких документов пишется слово «Приложение» с указанием наименования распорядительного документа (приказа), его даты, номера.

Последняя стадия локального правотворческого процесса – *обнародование локального нормативного правового акта* школы.

Существуют две традиционные формы обнародования локальных актов: так называемое «вывешивание в общедоступном месте» и ознакомление под расписку. Форма обнародования отдельных локальных актов школы предписана

законом. Так, в общеобразовательных учреждениях в местах, доступных для детей и родителей, вывешиваются тексты уставов, правил внутреннего распорядка (п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»). Вместе с тем по Закону РФ «Об образовании» при приеме гражданина в образовательное учреждение последнее обязано ознакомить его и (или) его родителей (законных представителей) с уставом образовательного учреждения и другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса (п. 2 ст. 16).

Трудовой кодекс РФ обязывает работодателя в лице администрации школы при приеме на работу ознакомить работника под роспись с действующими в организации правилами внутреннего трудового распорядка, иными локальными актами, непосредственно связанными с трудовой деятельностью работника (ст. 68).

Если законодательством или уставом школы не установлена форма обнародования локальных актов, она определяется органом управления школой, принявшим акт. Важно только сделать все возможное, чтобы акт стал известен всем, чьи права, обязанности, интересы он затрагивает. Информация о локальных нормативных правовых актах школы должна быть открытой и доступной для всех участников образовательного процесса, всех работников общеобразовательного учреждения.

#### Нормативные документы и рекомендации федеральных органов исполнительной власти

1. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями);
2. Трудовой кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
3. Типовое положение об общеобразовательном учреждении. Утверждено постановлением Правительства РФ от 19 марта 2001 г. № 196 (с последующими изменениями и дополнениями);
4. ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»;
5. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 23 марта 2004 г. № 14-51-70/13 «О примерном положении о библиотеке общеобразовательного учреждения».

## Раздел 4 Правовое регулирование экономической деятельности школы

Раздел 4 посвящен юридическим вопросам школьной экономики. В разделе рассматривается организация доходной деятельности общеобразовательного учреждения: оказание платных образовательных услуг и сдача имущества в аренду, а также привлечение внебюджетных средств в форме пожертвований от физических и юридических лиц, а также вопросы размещения заказа для муниципальных нужд.

В настоящее время уже достаточно большое количество государственных и муниципальных образовательных учреждений получили статус соответственно государственного или муниципального заказчика и могут самостоятельно в тех или иных пределах осуществлять размещение заказа. Участие в размещении заказа является совершенно новой для образовательных учреждений формой деятельности, для осуществления которой требуются специальные знания и компетенции.

В рамках раздела дается характеристика основ размещения заказа, особенностей каждой из предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ форм размещения заказов, рассматриваются критерии выбора той или иной формы и алгоритм действий администрации образовательного учреждения при размещении заказа путем запроса котировок цен, проведения конкурса и аукциона. Наиболее подробно авторы остановились на форме запроса котировок цен. Данная форма является наиболее простой и полномочия по ее самостоятельному проведению чаще всего предоставляются образовательным учреждениям. Кроме того, рассматриваются меры ответственности, предусмотренные действующим законодательством при нарушении установленных процедур размещения заказа.

### Образовательные цели раздела

Авторы полагают, что после изучения предлагаемого материала слушатели смогут оценить законность имеющихся в их образовательных учреждениях механизмов привлечения дополнительных (внебюджетных) средств и юридически грамотно организовать такую деятельность. Изучив содержание раздела, слушатели приобретут навыки составления гражданско-правовых договоров оказания платных дополнительных образовательных услуг, аренды, пожертвования. Кроме того, в разделе рассматриваются вопросы распоряжения средствами, полученными образовательными учреждениями из дополнительных (внебюджетных) источников финансирования.

Кроме того, изучение предлагаемого материала и выполнение предложенных заданий позволит грамотно организовать деятельность по размещению заказа для нужд государственного (муниципального) образовательного учреждения, разрабатывать содержание котировочной и конкурсной документации, размещать заказы, осуществлять работу по приему заявок на участие в размещении

заказа и подводить его итоги. Изучение данного раздела позволит вам приобрести навыки документального оформления всех действий, проводимых при размещении заказа путем запроса котировок цен.

### Тема 4.1. Платные дополнительные образовательные услуги

В соответствии с п. 4 ст. 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» обучающиеся всех образовательных учреждений имеют право на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг.

В соответствии со ст. 45 Закона РФ «Об образовании» под платными дополнительными образовательными услугами, оказываемыми государственными и муниципальными школами, понимаются образовательные услуги, предоставление которых обучающемуся не предусмотрено общеобразовательными программами и государственными образовательными стандартами, финансируемыми из бюджета.

Федеральное законодательство устанавливает ряд условий, при наличии которых государственные и муниципальные образовательные учреждения вправе оказывать платные дополнительные образовательные услуги.

Во-первых, в уставе образовательного учреждения должно быть указано наличие платных образовательных услуг и установлен порядок их предоставления на договорной основе (подпункт 5 «ж» пункта 1 статьи 13 Закона РФ «Об образовании»).

Типовое положение об общеобразовательном учреждении требует к тому же, чтобы в уставе школы были определены «виды и типы дополнительных образовательных услуг, в том числе платных» (ч. 2 п. 38). Аналогичное требование содержится и в п. 3 Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 (с последующими изменениями и дополнениями). На наш взгляд, подобные требования подзаконных актов являются избыточными и неосуществимыми. Дело в том, что конкретный перечень услуг, оказываемых школой, достаточно сильно зависит от конъюнктуры рынка образовательных услуг в данной местности, наличия необходимых педагогических кадров и многих других факторов, которые не могут быть известны заранее и крайне изменчивы. Чтобы соблюсти указанные требования и не вносить каждый раз изменения в устав школы, рекомендуется указывать максимальное количество видов дополнительных образовательных услуг, которые может оказывать школа, используя при этом общие обозначения характера таких услуг (например, услуги по обучению игре на музыкальных инструментах, в области искусства, по изучению иностранных языков, в спортивных секциях). **Фактическое неказание тех или иных услуг, возможность оказания**

которых предусмотрена уставом, не является нарушением каких-либо правил и норм.

Во-вторых, оказание отдельных видов платных дополнительных образовательных услуг возможно только при наличии соответствующей лицензии.

Согласно Положению о лицензировании образовательной деятельности, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796 не подлежит лицензированию «образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации». Исходя из буквального толкования указанной нормы, можно прийти к выводу, что дополнительные образовательные услуги, не сопровождающиеся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации, не подлежат лицензированию. Соответствующее разъяснение было дано и Министерством образования Российской Федерации в письме от 25 декабря 2002 г. № 31-52-122/31-15 «О лицензировании платных дополнительных образовательных услуг, предоставляемых образовательными учреждениями общего образования», которое, конечно же, не носит нормативного характера.

Однако это не совсем так. Пункт 2 Типового положения об общеобразовательном учреждении устанавливает в качестве обязательного условия наличие «соответствующей лицензии» при реализации общеобразовательным учреждением дополнительных образовательных программ, хотя, очевидно, что такие программы не сопровождаются итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации.

В Законе РФ «Об образовании» прямо говорится о требовании наличия лицензии и в случае, когда общеобразовательные учреждения по договорам и совместно с предприятиями, учреждениями, организациями могут проводить профессиональную подготовку обучающихся в качестве дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг (п. 8 ст. 19).

Требование «наличия лицензии» не означает, что школа должна получить отдельную лицензию на дополнительные образовательные программы и профессиональную подготовку. Такие образовательные программы должны быть указаны в *приложении к основной лицензии* школы на осуществление образовательной деятельности.

Следует отметить, что прохождение процедуры лицензирования в отношении дополнительных образовательных программ выгодно и для самой школы, поскольку является необходимым условием для получения льготы по налогу на добавленную стоимость (НДС) при оказании таких услуг (подпункт 14 п. 2 ст. 149 Налогового кодекса РФ). Практика применения налогового законодательства показывает, что если дополнительные образовательные программы, реализуемые школой, не указаны в приложении к лицензии, то такая деятельность будет облагаться НДС.

В-третьих, платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной дея-

тельности, финансируемой за счет средств бюджета. В противном случае средства, заработанные путем такой деятельности, изымаются учреждением в его бюджет. Образовательное учреждение вправе обжаловать указанное действие учреждения в суд (п. 3 ст. 45 Закона РФ «Об образовании»). *К платным образовательным услугам, предоставляемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями, не относятся:* снижение установленной наполняемости классов (групп), деление их на подгруппы при реализации основных образовательных программ; реализация основных общеобразовательных, общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углубленным изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями в соответствии с их статусом; факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счет часов, отведенных в основных общеобразовательных программах.

Дополнительные образовательные услуги реализуются в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан (п. 1 ст. 26 Закона РФ «Об образовании»). Поэтому должен соблюдаться принцип *добровольности* предоставления платных дополнительных образовательных услуг (ученик имеет право, но не обязан получать эти услуги). «Отказ потребителя от предлагаемых платных образовательных услуг не может быть причиной уменьшения объема предоставляемых ему образовательных услуг» (ч. 2 п. 5 Правил оказания платных образовательных услуг).

Платные дополнительные образовательные услуги оказываются школой *на договорной основе*.

До заключения договора школа обязана предоставить потребителю (родителям, имеющим намерение заказать услуги для своих детей, и самим обучающимся) достоверную информацию о себе и оказываемых образовательных услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора (п. 7 Правил оказания платных образовательных услуг). До потребителя (в том числе путем размещения в удобном для обозрения месте) доводится информация, содержащая следующие сведения (п. 8 Правил оказания платных образовательных услуг):

- наименование и место нахождения (адрес) школы, сведения о наличии лицензии на право ведения образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации с указанием регистрационного номера и срока действия, а также наименования, адреса и телефона органа, их выдавшего;

- уровень и направленность реализуемых дополнительных образовательных программ, формы и сроки их освоения;

- перечень дополнительных образовательных услуг, порядок их предоставления;

- стоимость образовательных услуг и порядок их оплаты;

- форма документа, выдаваемого по окончании обучения.

Очевидно, что последнее требование об ознакомлении с формой документа, выдаваемого по окончании обучения, для общеобразовательных учреждений, оказывающих платные дополнительные образовательные услуги, не всегда приемлемо по причине того, что какие-либо документы часто просто не выдаются, например, при оказании услуг по репетиторству, услуг спортивных секций и т.д. С другой стороны, при оказании услуг профессиональной подготовки требование об ознакомлении потребителя с формой документа вполне обосновано.

Кроме перечисленных сведений, с которыми необходимо ознакомить потребителя, Правила оказания платных образовательных услуг говорят о порядке приема и требованиях к поступающим (подпункт «д» п. 8). Указанное требование относится в большей степени к образовательным учреждениям профессионального образования, поступление в которые осуществляется в конкурсном порядке. В отношении школ, оказывающих дополнительные платные образовательные услуги, можно говорить о необходимости указать возрастные и образовательные требования к обучающимся, позволяющие им успешно осваивать предлагаемую программу.

Общеобразовательное учреждение обязано также предоставить для ознакомления по требованию потребителя (п. 10 Правил оказания платных образовательных услуг):

а) устав государственного или муниципального общеобразовательного учреждения, положение о филиале, отделении, другом территориально обособленном структурном подразделении государственного или муниципального общеобразовательного учреждения;

б) лицензию на осуществление образовательной деятельности и другие документы, регламентирующие организацию образовательного процесса;

в) адрес и телефон учредителя (учредителей) государственного или муниципального общеобразовательного учреждения, органа управления образованием;

г) образцы договоров оказания платных дополнительных образовательных услуг;

д) образовательные программы, стоимость образовательных услуг по которым включается в основную плату по договору;

е) перечень категорий потребителей, имеющих право на получение льгот, а также перечень льгот, предоставляемых при оказании платных дополнительных образовательных услуг, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Школа обязана сообщать потребителю по его просьбе другие относящиеся к договору и соответствующей образовательной услуге сведения.

Информация должна доводиться до потребителя на русском языке и дополнительно, по усмотрению исполнителя, - на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации.

Сторонами договора оказания платных дополнительных образовательных услуг согласно п. 2 Правил оказания платных образовательных услуг являются *исполнитель* – само общеобразовательное учреждение и *потребитель* – «организация или гражданин, имеющие намерение заказать, либо заказывающие образовательные услуги для себя или несовершеннолетних граждан, либо получающие образовательные услуги лично». Как мы видим, под указанную категорию «потребителя» попадают и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся и сам обучающийся (вне зависимости от достижения совершеннолетия) как лицо, «получающее образовательные услуги лично».

Приказом Министерства образования РФ от 10 июля 2003 г. № 2994<sup>1</sup> утверждена Примерная форма договора об оказании платных дополнительных образовательных услуг государственными и муниципальными общеобразовательными учреждениями (далее – *Примерная форма*). В данной Примерной форме в качестве сторон договора указываются исполнитель, заказчик и потребитель. В качестве заказчика выступают родители (законные представители) обучающегося, а в качестве потребителя – сам несовершеннолетний обучающийся, достигший 14-летнего возраста.

В разделе 1 Примерной формы при определении предмета договора, под которым понимается совокупность действий, которые должна совершить одна сторона в пользу другой стороны, не упоминается потребитель, хотя, очевидно, что оказание услуг именно в отношении него, а не заказчика, составляет предмет договора оказания платных образовательных услуг. Особенно такая проблема имеет место в договоре, который заключается в отношении малолетних потребителей, так как в противном случае используемый в дальнейшем по тексту договора термин «потребитель» остается нераскрытым. В связи с этим, необходимо дополнить раздел 1 Примерной формы указанием о том, что исполнитель предоставляет услуги именно потребителю, который указан в качестве стороны договора. А при заключении договора в отношении малолетнего указать предмете договора, что услуги оказываются в отношении такого-то ребенка (фамилия, имя, отчество, возраст и т.д.), именуемого в дальнейшем «Потребитель».

При заключении договора оказания платных образовательных услуг образовательное учреждение не вправе оказывать предпочтение одному потребителю перед другим в отношении заключения договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными нормативными правовыми актами (п. 13 Правил оказания платных образовательных услуг). Также не допускается установление различных льгот по оплате услуг в индивидуальном порядке не является законным. Если образовательное учреждение имеет намерение

<sup>1</sup> Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 13 августа 2003 г., регистрационный № 4971.

установить какие-либо скидки для отдельных категорий обучающихся, то критерии и размеры скидок должны быть четко определены в локальном акте школы, определяющим стоимость дополнительных платных образовательных услуг, и применяться ко всем обучающимся, подходящим под установленные критерии.

Договор заключается в *письменной форме в двух экземплярах (по одному для каждой из сторон)*. В Примерной форме договора об оказании платных дополнительных образовательных услуг государственными и муниципальными общеобразовательными учреждениями говорится о составлении договора в двух экземплярах и в том случае, когда несовершеннолетний, достигший 14-летнего возраста, выступает в качестве стороны договора.

Согласно пункту 14 Правил оказания платных образовательных услуг договор должен содержать следующие сведения:

а) наименование государственного или муниципального общеобразовательного учреждения – исполнителя и место его нахождения (юридический адрес);

б) фамилия, имя, отчество, телефон и адрес потребителя;

в) сроки оказания образовательных услуг;

г) уровень и направленность дополнительных образовательных программ, перечень (виды) образовательных услуг, их стоимость и порядок оплаты;

д) другие необходимые сведения, связанные со спецификой оказываемых образовательных услуг;

е) должность, фамилия, имя, отчество лица, подписывающего договор от имени школы, его подпись, а также подпись потребителя, т.е. по терминологии Примерной формы договора – подпись заказчика и потребителя, достигшего 14-летнего возраста.

От имени образовательного учреждения договор подписывается директором либо иным лицом, которому директор школы передал полномочия заключать и подписывать такие договоры по доверенности.

Согласно ст. 432 Гражданского кодекса РФ договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой форме (в нашем случае в письменной форме), достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. К существенным условиям относятся условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Таким образом, перечисленные в подпунктах «а» - «г» п. 14 Правил условия договора представляют собой минимальные требования, согласование и оформление которых является условием его заключения. Кроме этого, стороны имеют право предложить согласовать и включить в договор любое другое условие, которое считают необходимым (об этом говорится и в подпункте «д» п. 14

Правил). Соответственно в таком случае договор будет считаться заключенным с момента согласования и оформления предложенного сторонами условия договора.

*Исполнение* договора оказания платных образовательных услуг выражается в личном оказании исполнителем образовательных услуг, в принятии услуг потребителем и оплате услуг заказчиком.

Правило о том, что образовательное учреждение как исполнитель обязано оказать услуги лично (ст. 780 Гражданского кодекса РФ) означает, что услуги оказываются данным образовательным учреждением в лице привлекаемых им педагогов. Если в договоре в качестве существенного условия не указан конкретный педагог, который будет вести занятия, то образовательное учреждение свободно в выборе конкретного педагога для проведения занятий. Местом оказания услуг, если иное не предусмотрено договором, является место нахождения исполнителя, т.е. услуги оказываются, по общему правилу, в стенах школы.

Школа обязана соблюдать сроки обучения, утвержденные ей учебный план, годовой календарный учебный график и расписание занятий (п. 12 Правил оказания платных образовательных услуг). Согласно Примерной форме в договоре указывается общий срок обучения, а в приложении к договору – количество часов занятий по какому-либо курсу (общее и в неделю).

Важным вопросом при заключении договора оказания дополнительных образовательных услуг является вопрос обеспечения учебной литературой и другими учебными материалами. Согласно ст. 704 Гражданского кодекса РФ, которая применяется к договору возмездного оказания услуг в силу ст. 783 Гражданского кодекса РФ, работа выполняется иждивением подрядчика – из его материалов, его силами и средствами, если иное не предусмотрено в договоре. Применительно к образовательным услугам это означает, что школа должно обеспечить не только педагогический состав, помещение и оборудование, необходимые для оказания услуг, но и обеспечить обучающихся в достаточном количестве учебной литературой и учебными материалами, требующимися для выполнения заданий, предусмотренных учебным планом. Таким образом, если для проведения занятий требуется наличие каких-либо учебников, рабочих тетрадей, и их стоимость школа не включает в стоимость услуг, то необходимо указать в договоре в качестве обязанности заказчика приобретения необходимых учебных материалов. В Примерной форме подобная норма есть (п. 3.8.) «Обеспечить Потребителя за свой счет предметами, необходимыми для надлежащего исполнения Исполнителем обязательств по оказанию дополнительных образовательных услуг, в количестве, соответствующем возрасту и потребностям Потребителя», но, как представляется, данное условие договора нуждается в уточнении, необходимо перечислить, какими именно «предметами» заказчик обеспечивает потребителя.

Заказчик обязан оплатить оказываемые образовательные услуги в порядке и в сроки, указан-

ные в договоре. Заказчику в соответствии с законодательством Российской Федерации должен быть выдан документ, подтверждающий оплату образовательных услуг. Расчеты по платным образовательным услугам с населением должны производиться, как правило, в безналичном порядке. При расчетах наличными должны применяться контрольно-кассовые машины (ККМ), зарегистрированные в налоговых органах. В то же время, следует иметь в виду, что учреждения, их филиалы и другие обособленные подразделения могут не применять ККМ, оказывая услуги населению, при условии выдачи ими документов строгой отчетности, приравниваемых к чекам, по формам, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Государственной межведомственной экспертной комиссией по контрольно-кассовым машинам (пункт 1 Перечня отдельных категорий организаций, предприятий, учреждений, их филиалов и других обособленных подразделений (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин. Утвержден постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 30 июля 1993 г. № 745).

Исполнение договора оказания платных образовательных услуг представляет собой встречное исполнение обязательств, когда исполнение обязательств исполнителем (школой) обусловлено исполнением заказчика (родителей) по оплате услуг. Поэтому в соответствии со статьями 328 и 719 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором, школа вправе приостановить исполнение своего обязательства или отказаться от исполнения, если родители не произвели оплату обучения в установленный договором срок.

#### **Тема 4.2. Сдача имущества, закрепленного за государственным (муниципальным) общеобразовательным бюджетным учреждением, в аренду**

Аренда имущества, закрепленного за государственными и муниципальными бюджетными образовательными учреждениями, представляет собой один из самых спорных и нечетко урегулированных вопросов хозяйственной и доходной деятельности таких учреждений. Практика сдачи имущества (прежде всего, речь идет о помещениях) в аренду в различных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях зачастую серьезно рознится. Где-то свободные помещения образовательных учреждений сдаются по решению органов управления имуществом, где-то образовательными учреждениями самостоятельно. Попробуем в этой статье разобратся с правовой основой сдачи имущества в аренду бюджетными учреждениями.

#### **Вправе ли образовательное учреждение сдавать закрепленное за ним имущество в аренду?**

Любое имущество государственного или муниципального учреждения закреплено за таким учреждением его собственником на праве оперативного управления (статьи 120, 296 Гражданского кодекса РФ).

Согласно ст. 296 Гражданского кодекса РФ в отношении закрепленного за ним имущества учреждение осуществляет в пределах, установленных законом, и в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения. При этом согласно ст. 298 Гражданского кодекса РФ бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

В соответствии с правовым регулированием договора аренды (ст. 608 Гражданского кодекса РФ) право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику. Арендодателями могут быть также лица, управомоченные законом или собственником сдавать имущество в аренду.

Анализ приведенных норм гражданского законодательства позволяет сделать следующий вывод. Бюджетное учреждение, по общему правилу, не вправе сдавать закрепленное за ним на праве оперативного управления имущество в аренду, за исключением случаев, когда такая сдача специально разрешена собственником путем дачи соответствующего задания бюджетному учреждению.

В Законе РФ «Об образовании» (п. 11 ст. 39) присутствует норма о праве образовательного учреждения выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества. Однако в названной статье, по всей видимости, термин «образовательное учреждение» используется для обозначения любых образовательных организаций, и данная статья не может применяться без учета особенностей распоряжения имуществом бюджетных учреждений, установленных гражданским законодательством.

Таким образом, образовательное учреждение вправе сдавать имущество в аренду только при наличии соответствующего задания или предоставления такого правомочия (согласия) от собственника.

Под термином «собственник» в данном контексте понимается соответствующее публично-правовое образование (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования), которое действует через свои уполномоченные органы.

Следует специально отметить неправомерность сдачи имущества, закрепленного за государственными и муниципальными образовательными учреждениями, их собственником. Как было сказано выше, по общему правилу, арендодателем имущества выступает его собственник, однако Гражданский кодекс РФ, определяя права учреж-

дения и собственника имущества, закрепленного за ним, не предусматривает право собственника по своему усмотрению распоряжаться имуществом, закрепленным за образовательным учреждением, за исключением случаев изъятия излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению (Пункт 9 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» с изменениями, внесенными постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 апреля 2007 г. № 23).

#### **Порядок сдачи имущества бюджетного образовательного учреждения в аренду**

В уставе бюджетного образовательного учреждения должен быть урегулирован порядок его деятельности по сдаче закрепленного за ним имущества и осуществления предпринимательской деятельности (подпункт 6 п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об образовании»).

Кроме этого, Закон РФ «Об образовании» устанавливает необходимость отразить в разделе устава, посвященном структуре финансовой и хозяйственной деятельности, «запрет на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества (то есть появление прав на имущество у третьих лиц), закрепленного за образовательным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению собственником» (п. 6 «д» п. 1 ст. 13). Данное требование при буквальном толковании ставит под сомнение саму возможность сдавать имущество государственных и муниципальных образовательных учреждений в аренду, ведь аренда в любом случае обременяет имущество. Однако, исходя из приведенных выше норм Гражданского кодекса РФ, при наличии соответствующего задания собственника сдача в аренду имущества все же допускается при выполнении определенных условий.

Заключению договора аренды должно предшествовать проведение конкурса или аукциона на заключение такого договора. Такое требование устанавливается п. 3 ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (статья введена Федеральным законом от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ) и является обязательным для заключения любых договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципально-го имущества, которое закреплено на праве оперативного управления за государственными или муниципальными бюджетными учреждениями.

Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды и перечень случаев заключения указанных договоров путем проведения торгов в форме конкурса устанавливаются Правительством Российской Федерации. До настоящего времени такой порядок не установлен. Поэтому пока в соответствии с п. 3 ст. 53

названного выше Федерального закона конкурсы на право заключения таких договоров проводятся в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», а аукционы — в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Конкурс (аукцион) может проводиться комиссией, созданной как внутри образовательного учреждения, так и комиссией уполномоченного органа власти, представляющего собственника имущества.

Заключению договора аренды имущества общеобразовательных учреждений и других образовательных учреждений, в которых обучаются несовершеннолетние дети, должна предшествовать экспертная оценка последствий такого договора для обеспечения образования, воспитания, развития детей, которая проводится учредителем (уполномоченным органом власти). Если в результате экспертной оценки установлена возможность ухудшения указанных условий, то договор аренды не может быть заключен. А если такая экспертиза не проводилась, договор аренды может быть признан недействительным (п. 4 ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»). На федеральном уровне не установлены процедура и критерии проведения экспертной оценки. Поэтому указанные вопросы регулируются нормативным правовым актом собственника арендуемого имущества.

Сдача в аренду помещений общеобразовательных учреждений другим организациям, индивидуальным предпринимателям осуществляется при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о безопасности их деятельности для здоровья обучающихся (пункт 2.8.2 СанПиН 2.4.2.1178-02<sup>1</sup>). За заключением, которое должно быть получено до подписания договора аренды, следует обратиться в территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по месту нахождения школы.

#### **Форма и содержание договора аренды**

Договор аренды должен соответствовать требованиям главы 34 Гражданского кодекса РФ.

Размер арендной платы определяется на основе независимой оценки и может быть увеличен в результате торгов при проведении конкурса (аукциона).

Договор аренды любого имущества, стороной которого является образовательное учреждение, заключается в письменной форме. Договор аренды недвижимого имущества — зданий, сооружений, помещений школы, заключенный на срок не

<sup>1</sup> «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях. СанПиН 2.4.2.1178-02», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 25 ноября 2002 г., с изменениями, внесенными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23 июля 2008 г. № 45.

менее года, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации (п. 2 ст. 651 Гражданского кодекса РФ).

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним проводится территориальным органом Федеральной регистрационной службы Министерства юстиции РФ, действующим на территории соответствующего регистрационного округа по месту нахождения недвижимого имущества (п. 1 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» с последующими изменениями).

С заявлением о государственной регистрации права аренды недвижимого имущества может обратиться одна из сторон договора аренды недвижимого имущества (п. 1 ст. 26 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

В том случае, если в аренду сдаются здание, сооружение, помещения в них или части помещений, к договору аренды недвижимого имущества, представляемому на государственную регистрацию прав, прилагаются поэтажные планы здания, сооружения, на которых обозначаются сдаваемые в аренду помещения с указанием размера арендуемой площади. Договор аренды помещения или его части регистрируется как обременение прав арендодателя соответствующего помещения (части помещения) (п. 3 ст. 26 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

Модель договора аренды нежилого помещения школы приводится в рабочей тетради.

#### **Порядок использование средств от сдачи имущества в аренду**

Бюджетный кодекс РФ рассматривает доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества как доходы соответствующего бюджета (второй абзац ст. 42). Поступившие от сдачи имущества в аренду средства обычно отражаются на лицевых счетах бюджетных образовательных учреждений, открытых в органах казначейства, и направляются полностью или частично на их содержание в качестве дополнительного источника бюджетного финансирования. Порядок использования доходов от сдачи имущества в аренду регламентируется нормами федерального, регионального или муниципального бюджета (в зависимости от того, кто является собственником учреждения) на соответствующий год. Таким образом, доходы от аренды имущества государственных и муниципальных образовательных учреждений могут рассматриваться как источник дополнительного финансирования учебного заведения только при наличии специального решения учредителя-собственника.

Вопросы налогообложения доходной деятельности и деятельности по привлечению внебюджетных средств, осуществляемых образовательным учреждением, регулируются Налоговым кодексом РФ.

Средства, полученные от сдачи в аренду имущества, закрепленного за образовательным учреждением, облагаются налогом на добавленную стоимость (НДС) и налогом на прибыль.

НДС представляет собой косвенный налог, который включается в итоговый размер арендной платы и оплачивается арендатором, но в федеральный бюджет перечисляется арендодателем, т.е. школой.

Сумма налога исчисляется по налоговой ставке 18 % исходя из суммы, полученной от сдачи в аренду имущества.

В соответствии с п. 4 ст. 250 Налогового кодекса РФ средства, полученные от сдачи в аренду имущества, относятся к внереализационным доходам налогоплательщиков и согласно ст. 321<sup>1</sup> Налогового кодекса РФ подлежат учету бюджетными учреждениями при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Налоговая база бюджетных учреждений по налогу на прибыль определяется как разница между полученной суммой дохода (без учета налога на добавленную стоимость) и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности.

Фактические расходы, принимаемые в целях налогообложения прибыли, должны соответствовать критериям, предусмотренным ст. 252 Налогового кодекса РФ. В целях налогообложения прибыли доходы от сдачи федерального имущества в аренду уменьшаются на расходы, непосредственно связанные с эксплуатацией и содержанием переданного в аренду федерального имущества, а также на суммы налога на имущество организаций и земельного налога в части, приходящейся на сдаваемое в аренду имущество.

#### **Тема 4.3. Привлечение внебюджетных средств в виде пожертвований от физических и юридических лиц**

Правовой статус средств, получаемых образовательным учреждениям **по безвозмездным основаниям: в порядке пожертвования, дарения, по завещанию**, отличается от статуса доходов образовательного учреждения по возмездным договорам. Закон устанавливает самостоятельность бюджетных и автономных учреждений по распоряжению данными средствами (п. 6 ст. 161 БК РФ, п. 7 ст. 39 Закона РФ «Об образовании»). Строго терминологически в отношении бюджетных учреждений именно безвозмездные поступления можно рассматривать как «внебюджетные средства», поскольку, как отмечалось выше, доходы от использования имущества и оказания услуг являются доходами соответствующих бюджетов.

По причине наличия такой самостоятельности, а также исходя из льготного режима налогообложения, привлечение внебюджетных средств по безвозмездным основаниям в форме пожертвований от различного рода попечителей образовательного учреждения может быть более удобно, нежели оформления договоров оказания платных услуг. Отпадает необходимость для бюджетных учреждений каждый раз согласовывать те или иные рас-

ходы с учредителем – распорядителем бюджетных средств, а кроме того привлечение внебюджетных средств не облагается налогом на прибыль.

*Пожертвование*, согласно п. 1 ст. 582 ГК РФ, представляет собой дарение вещи или права в общеполезных целях. Таким образом, договор пожертвования является особым видом договора дарения (ст. 572 ГК РФ), по которому одна сторона безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне вещь или имущественное право (требования) к себе или к третьему лицу (например, право периодического получения определенной денежной суммы по банковскому вкладу жертвователя) в общеполезных целях. Образовательные учреждения прямо названы в качестве лиц, в пользу которых может совершаться пожертвование.

Основным признаком пожертвования, отличающим его от дарения, является *общеполезная цель*. При пожертвовании общеобразовательным учреждениям такими целями могут быть как цели, полезные для всей школы (например, капитальный ремонт), так и приносящие пользу отдельным направлениям деятельности школы (например, создание компьютерного класса, строительство спортивной площадки, приобретение музыкальных инструментов и т.д.).

Осуществление пожертвований в пользу образовательных учреждений подпадает под определение благотворительной деятельности, данное в ст. 1 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ, согласно которой «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». Согласно ст. 2 указанного Федерального закона одной из целей осуществления благотворительной деятельности является содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности.

Пожертвование школе может содержать конкретное условие использования имущества по определенному назначению, определяемому жертвователем, а может и не содержать такого условия. В последнем случае имущество используется школой в соответствии с его назначением (п. 3 ст. 582 ГК РФ) в целях осуществления образовательного процесса, т.е. куда конкретно направить полученное имущество решает администрация школы самостоятельно. Юридическое лицо, принимающее пожертвование, для использования которого установлено определенное назначение, должно вести обособленный учет всех операций по использованию пожертвованного имущества (ч. 2 п. 3 ст. 582 ГК).

Если использование имущества по указанному жертвователем назначению невозможно, использовать его по-иному назначению можно

лишь с согласия жертвователя, а в случае смерти гражданина-жертвователя или ликвидации юридического лица-жертвователя, порядок использования имущества определяется судом (п. 4 ст. 582 ГК РФ). Если школа использует имущество не по назначению, то жертвователь, его наследники или иные правопреемники имеют право требовать отмены пожертвования в судебном порядке.

Важной гарантией, установленной ГК РФ для привлечения средств школой в форме пожертвования, является п. 2 ст. 582 ГК РФ, согласно которому *на принятие пожертвования не требуется чье-либо разрешения или согласия*. Таким образом, ни учредитель школы, ни какие-либо государственные или муниципальные органы не имеют право запретить школе принимать пожертвования от любых лиц. Кроме того, в ст. 4 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» закрепляется *право граждан свободно осуществлять благотворительную деятельность* индивидуально или объединившись с образованием или без образования благотворительной организации. При этом, никто не вправе ограничивать свободу выбора установленных настоящим Федеральным законом целей благотворительной деятельности и форм ее осуществления.

Поэтому специально следует отметить иногда встречающееся на практике неправильное толкование нормы п. 4 Правил оказания платных образовательных услуг, предусматривающий запрет привлечения средств потребителей на цели снижения установленной наполняемости классов (групп), деления их на подгруппы при реализации основных образовательных программ, факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счет часов, отведенных в основных общеобразовательных программах и т.д. Данная норма устанавливает запрет заключения договора оказания платных образовательных услуг, имеющий своим предметом указанные цели (снижение наполняемости классов и т.д.). *Однако эту норму нельзя толковать как запрет получать и использовать средства, полученные в качестве пожертвований, на такие цели, поскольку такое толкование противоречит п. 2 ст. 582 ГК РФ и п. 7 ст. 39 Закона РФ «Об образовании»*. Кроме того, общеобразовательное учреждение просто обязано будет использовать средства, полученные в качестве пожертвования, на такие цели, если это прямо указано в назначении использования имущества.

*Пожертвование может осуществляться как путем непосредственной передачи имущества, в том числе символической передачи (вручение ключей и т.д.), или вручения правоустанавливающих документов, так и путем обещания передать имущество в будущем*.

Законом не предусмотрена обязательная письменная форма для договора пожертвования, совершаемого путем непосредственной передачи движимого имущества, в том числе и денежных средств, осуществляемого физическими лицами (ст. 574 ГК РФ). Таким образом, *наиболее рас-*

пространственный вариант принятия пожертвований от физических лиц путем перевода последними денежных средств на лицевой счет школы может быть совершен в устной форме. Назначение использования имущества может быть указано жертвователем в графе «назначение платежа» при использовании форм банковского перевода. При этом, конечно же, школа всегда по собственной инициативе или по предложению жертвователя может оформить письменный договор пожертвования.

Обязательная письменная форма договора требуется в следующих случаях:

1) когда пожертвование осуществляет юридическое лицо (например, какое-либо предприятие) и его сумма превышает пять минимальных размеров оплаты труда;

2) при обещании сделать пожертвование в будущем.

Несоблюдение письменной формы договора влечет за собой признание его ничтожности (недействительности).

Договор пожертвования недвижимого имущества подлежит государственной регистрации.

Модель договора пожертвования приводится в рабочей тетради.

**Обратите внимание**, что для применения налоговых льгот при получении пожертвований необходимо правильно оформлять договор пожертвования и сам перевод средств. Так, в платежных документах рекомендуется использовать именно слово «пожертвование», а не, например, «финансовая помощь». Особенно следует отметить, **недопустимость** использования терминов «спонсорская помощь», «спонсорский взнос», поскольку *спонсорский вклад* согласно ст. 19 Федерального закона «О рекламе» представляет собой плату за рекламу о спонсоре, производимых им товарах. Таким образом, в данном случае благотворительность превращается в возмездную сделку, доход по которой облагается налогом на прибыль организаций.

Привлечение средств на основе договора пожертвования получает все большее распространение в российских школах. Во многих образовательных учреждениях идут по пути «подмены» заключения договора оказания платных образовательных услуг договором пожертвования. Тем более, что в любом случае финансовая помощь родителей школе, в которой учатся их дети, фактически не является чистой благотворительностью, а преследует достаточно определенную цель – повысить качественный уровень школьного образования, сделать так, чтобы ребенку было комфортно в школе.

Следует отметить, что согласно Гражданскому кодексу РФ совершение одной сделки с целью прикрыть другую сделку рассматривается как нарушение закона и называется совершением притворной сделки (п. 2 ст. 170 ГК РФ). Соответственно, к такой сделке будут применены правила той сделки, которую стороны имели в виду. Поэтому при привлечении внебюджетных средств на основании договора пожертвования, необходимо четко

следовать правовой конструкции этого договора, которая в некоторых случаях, вполне применима при расширении рамок реализуемых в школе образовательных программ.

#### **Тема 4.4. Применение федерального законодательства о размещении заказа для государственных и муниципальных нужд**

*Муниципальное образовательное учреждение как муниципальный заказчик*

Муниципальные образовательные учреждения являются получателями бюджетных средств, и поэтому на них распространяется особый порядок приобретения товаров, работ и услуг, установленный Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ).

Согласно ст. 4 Федерального закона № 94-ФЗ размещение муниципального заказа осуществляется муниципальными заказчиками или уполномоченными органами. Муниципальное учреждение как получатель бюджетных средств может выступать в качестве муниципального заказчика и осуществлять размещение муниципального заказа только в случае, если оно специально уполномочено на это органами местного самоуправления.

В настоящее время органами местного самоуправления активно создаются на основе п. 2 ст. 4 Федерального закона № 94-ФЗ специальные уполномоченные органы по размещению муниципальных заказов. В этом варианте именно они осуществляют выполнение процедур по размещению муниципального заказа, а муниципальное образовательное учреждение только подписывает муниципальный контракт. Администрацией муниципального образования должен быть разработан специальный нормативный правовой акт, устанавливающий порядок взаимодействия уполномоченного органа и муниципальных учреждений.

Как правило, для размещения муниципального заказа образовательное учреждение должно предоставить в уполномоченный орган заявку, которая включает сведения о наименовании, характеристике и количестве поставляемых товаров, наименовании и объеме выполняемых работ, оказываемых услуг, месте доставки поставляемых товаров, выполнения работ, оказания услуг, сроках поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, сведения о включенных (невключенных) в цену товаров, работ, услуг расходах, в том числе расходах на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей, а также максимальную цену контракта. На основании этих сведений уполномоченный орган подготавливает всю необходимую документацию и проводит необходимые процедуры.

Таким образом, размещение муниципального заказа для нужд образовательного учреждения возможно двумя способами: через орган местного самоуправления, специально уполномоченный администрацией муниципального образования,

или самостоятельно муниципальным образовательным учреждением. Во втором случае орган местного самоуправления предоставляет полномочия муниципальному образовательному учреждению самостоятельно выступать в качестве муниципального заказчика путем издания соответствующего распорядительного акта. Полномочия по размещению муниципального заказа могут быть переданы частично. Например, органы местного самоуправления часто передают полномочия по проведению закупок только в форме запроса котировок как в наименее сложной форме размещения заказа.

Следует отметить, что если образовательная организация создана в форме автономного учреждения, то действие Федерального закона № 94-ФЗ на нее не распространяется. Данная позиция выражена в письме Министерства экономического развития и торговли РФ (далее – МЭРТ РФ) от 18 января 2008 года № Д04-90. Согласно ст. 4 Федерального закона № 94-ФЗ государственными заказчиками, муниципальными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов. Определение получателя бюджетных средств содержится в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, соответственно под данное определение автономные учреждения не попадают.

Кроме этого, отношения, связанные с арендой недвижимого имущества, не являются предметом регулирования Федерального закона № 94-ФЗ. Согласно письму МЭРТ РФ от 2 октября 2007 года № 14902-АП/Д04 государственные и муниципальные заказчики не обязаны применять предусмотренные Федеральным законом № 94-ФЗ процедуры размещения заказов при заключении договоров на аренду недвижимого имущества.

#### **Организационные требования к деятельности муниципальных образовательных учреждений по размещению муниципальных заказов**

Для осуществления деятельности по размещению муниципального заказа муниципальному образовательному учреждению (далее – заказчик) необходимо выполнить ряд организационных требований, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ.

Прежде всего, необходимо выяснить адрес официального сайта муниципального образования по размещению заказа в сети «Интернет» и наименование официального печатного издания для опубликования информации о размещении заказов. В случае если в муниципалитете нет официального сайта по размещению заказа, заказчики размещают информацию на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах

которого расположено такое муниципальное образование (ст. 16 Федерального закона № 94-ФЗ). Следует отметить, что с 1 января 2010 года Правительством РФ будет определен официальный сайт, для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд субъектов РФ или муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона № 94-ФЗ необходимо создать конкурсную, котировочную и аукционную комиссии. Допускается создание единой комиссии по размещению муниципального заказа. Комиссия создается на основании приказа директора муниципального учреждения, которым определяется ее персональный состав, назначается председатель комиссии и утверждается положение о ней. **Число членов комиссии должно быть не менее пяти человек.**

В ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 94-ФЗ устанавливается ряд требований к членам комиссии по размещению муниципального заказа. Членами комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в результатах размещения заказа (в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в конкурсе, заявки на участие в аукционе или заявки на участие в запросе котировок либо состоящие в штате организаций, подавших указанные заявки), либо физические лица, на которых способны оказывать влияние участники размещения заказа (в том числе физические лица, являющиеся участниками (акционерами) этих организаций, членами их органов управления, кредиторами участников размещения заказа). В случае выявления в составе комиссии указанных лиц необходимо незамедлительно заменить их иными физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах размещения заказа и на которых не способны оказывать влияние участники размещения заказа.

Следует отметить, что Федеральным законом № 94-ФЗ не предусмотрены иные требования к членам комиссии, поэтому членом комиссии по размещению муниципального заказа может быть любое лицо, отвечающее указанным выше требованиям, в том числе и не имеющее специальных навыков и образования. Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. № 577 отменены изданные до этого времени нормативные акты, устанавливающие требования по прохождению профессиональной переподготовки или повышения квалификации в области организации торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд.

Однако, с 1 января 2009 года ст. 7 Федерального закона № 94-ФЗ дополнена еще одним требованием о том, что в состав комиссии должно включаться не менее чем одно лицо, осуществившее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд. С 1 января 2010 года в составе комиссии по размещению заказов должно быть не менее, чем два таких лица, а с 1 января 2011 года – не менее трех таких лиц.

Целесообразно назначить ответственного секретаря комиссии или возложить его обязанности на кого-нибудь из членов комиссии. В первом случае следует иметь в виду, что ответственный секретарь не будет обладать правом голоса на заседаниях комиссии. В обязанности ответственного секретаря входит, как правило, ведение протоколов заседания комиссии, прием заявок от претендентов на участие в размещении муниципального заказа, размещение уведомлений о проведении закупок в печатном издании и на официальном сайте и другая техническая работа.

В положении о комиссии по размещению муниципального заказа определяются порядок формирования комиссии, ее задачи и полномочия, права и обязанности, порядок организации и деятельности комиссии, распределение обязанностей между членами комиссии и другие аспекты ее работы.

Модель приказа директора муниципального образовательного учреждения о создании котировочной комиссии содержится в рабочей тетради.

### **Формы размещения муниципального заказа**

Итак, создана комиссия по размещению муниципального заказа, разработано и утверждено положение о ней, определено официальное печатное издание и официальный сайт для размещения информации о закупках, теперь можно приступать к размещению муниципального заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Прежде всего необходимо определиться с формой размещения муниципального заказа. В соответствии со ст. 10 Федерального закона №94-ФЗ размещение заказа может осуществляться:

1) **путем проведения торгов** в форме *конкурса, аукциона*, в том числе *аукциона в электронной форме*. Конкурс и аукцион могут быть закрытыми и открытыми. Проведение закрытого конкурса или аукциона допускается только в том случае, если сведения окупаемых товарах, работах, услугах составляют государственную тайну, поэтому в данной статье рассматриваются только открытые формы торгов;

2) **без проведения торгов** (путем *запроса котировок цен, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах*).

В случаях, когда стоимость товаров, работ и услуг не превышает установленный Центральным банком Российской Федерации предельный размер расчетов наличными денежными средствами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке допускается размещение заказа **без проведения процедур отбора поставщиков и исполнителей**, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, путем заключения гражданско-правовых договоров. В настоящее время указанием Центрального банка Российской Федерации от 20 июня 2007 года № 1843-У такой предельный размер установлен в сумме 100 000 рублей. **Таким образом, если сумма приобретаемых товаров, работ и услуг менее 100 000 рублей, то проведение специальных процедур**

### **размещения заказа, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, необязательно.**

При этом, следует отметить, что ограничение в 100 000 рублей на закупки товаров, работ и услуг без проведения специальных конкурсных процедур действует на поставки *одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг в течение квартала*. Иными словами, не допускается приобретение одних и тех же товаров у разных поставщиков по разным договорам без проведения специальных процедур, если общая сумма всех приобретаемых таким образом товаров превышает 100 000 рублей в квартал.

### **Размещение муниципального заказа в форме запроса котировок цен**

**Под запросом котировок понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок, и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта** (п. 1 ст. 42 Федерального закона № 94-ФЗ).

Запрос котировок является упрощенной формой размещения муниципального заказа и чаще всего встречается в практике деятельности муниципальных образовательных учреждений. При проведении закупок таким способом не требуется публикация извещения о проведении запроса котировок в официальном печатном издании муниципального образования о размещении заказа.

Однако ст. 42 Федерального закона № 94-ФЗ установлен ряд **ограничений** для применения данной формы.

1. Осуществление размещения заказа путем запроса котировок цен возможно в случае, если производство товаров, оказание услуг, выполнение работ *осуществляется не по конкретным заявкам и для которых есть функционирующий рынок* (например, можно путем запроса котировок цен купить шкаф, но только в случае, если он является стандартным; шкаф, изготавливающийся на заказ, таким способом покупать нельзя).
2. Цена муниципального контракта, который заключается по результатам запроса котировок цен, *не может превышать 500 000 рублей*. Таким образом, начальная цена, которую заказчик указывает в извещении о проведении запроса котировок цен, не может превышать указанную сумму.
3. Запрещается осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем 500 000 рублей, *подлежащую уплате в течение квартала*. Также следует отметить, что 500 000 рублей это общая сумма, т.е. возможна закупка одноименных товаров путем проведения несколь-

ких запросов котировок в течение одного квартала, но только если общая сумма муниципальных контрактов, заключенных по итогам таких запросов, не превышает 500 000 рублей. Необходимо отметить, что согласно письму Минэкономразвития России от 18 января 2008 года № Д04-106 размещение заказа путем запроса котировок будет относиться к тому кварталу, в котором был заключен государственный или муниципальный контракт, а не к тому, когда фактически была произведена оплата контракта.

Извещение о проведении запроса котировок размещается на официальном сайте по размещению заказа и должно содержать *сведения, предусмотренные ст. 43 Федерального закона № 94-ФЗ*:

- 1) наименование муниципального заказчика, его почтовый адрес, адрес электронной почты заказчика (при его наличии);
  - 2) источник финансирования заказа (бюджетные/внебюджетные средства);
  - 3) форма котировочной заявки, в том числе подаваемой в форме электронного документа;
  - 4) наименование, характеристики и количество поставляемых товаров, наименование, характеристики и объем выполняемых работ, оказываемых услуг. При этом должны быть указаны требования, установленные образовательным учреждением – муниципальным заказчиком к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика;
  - 5) место доставки поставляемых товаров, место выполнения работ, место оказания услуг;
  - 6) сроки поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;
  - 7) сведения о включенных (невключенных) в цену товаров, работ, услуг расходах, в том числе расходах на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей;
  - 8) максимальная цена контракта, определяемая заказчиком в результате изучения рынка необходимых товаров, работ, услуг;
  - 9) место подачи котировочных заявок, срок их подачи, в том числе дата и время окончания срока подачи котировочных заявок;
  - 10) срок и условия оплаты поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;
  - 11) срок подписания победителем в проведении запроса котировок цен государственного или муниципального контракта со дня подписания протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок.
- Извещение о проведении запроса котировок цен размещается на официальном сайте *не менее чем за 7 рабочих дней* до истечения срока по-

дачи котировочных заявок, а при проведении запроса котировок цен на сумму, *не превышающую 250 000 рублей, не менее чем за 4 рабочих дня до истечения срока подачи котировочных заявок* (п. 1 ст. 45 Федерального закона № 94-ФЗ). Допускается дополнительное направление запроса котировок цен непосредственно лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок. На официальном сайте также должен быть размещен проект муниципального контракта.

Котировочная заявка подается участником размещения заказа в письменной форме или в форме электронного документа по адресу, указанному в извещении. Поступившие в срок заявки регистрируются (необходимо завести соответствующий журнал). Также по требованию участника, подавшего заявку, ему выдается расписка в получении котировочной заявки. В случае если котировочная заявка поступила в форме электронного документа необходимо в тот же день направить этому участнику в письменной форме или в форме электронного документа подтверждение получения заявки.

Также следует обратить внимание на *правомочность лица*, подписавшего котировочную заявку. Если ее подписал не директор организации – поставщика или лицо, указанное в выписке из Единого государственного реестра юридических лиц, как имеющее право действовать без доверенности от имени данной организации, то должна быть приложена *доверенность с соответствующими полномочиями*. В противном случае котировочная заявка является недействительной.

Рассмотрение поступивших заявок и определение победителя возможно лишь в случае, если подано *более одной* заявки на участие в запросе котировок. В случае если после дня окончания срока подачи котировочных заявок, подана *только одна котировочная заявка*, заказчик продлевает срок подачи котировочных заявок *на четыре рабочих дня* и в течение одного рабочего дня после дня окончания срока подачи котировочных заявок размещает на официальном сайте извещение о продлении срока подачи таких заявок. При этом заказчик обязан направить запрос котировок не менее чем трем участникам, которые могут осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг.

В случае если после дня окончания срока подачи котировочных заявок, указанного в извещении о продлении срока подачи котировочных заявок, не подана дополнительно ни одна котировочная заявка, заказчик обязан заключить муниципальный контракт с участником размещения заказа, подавшим единственную котировочную заявку, на условиях, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок, по цене, предложенной таким участником размещения заказа в котировочной заявке, если эта цена не превышает цену, указанную в извещении о проведении запроса котировок.

Следует отметить, что согласно письму Минэкономразвития России от 30 сентября 2008 года

№ Д05-4144 в случае, если подано две (и более) котировочные заявки, однако только одна котировочная заявка признана соответствующей требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, то заказчик обязан заключить контракт с участником, подавшим такую заявку, на условиях, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок, по цене, предложенной в котировочной заявке такого участника.

В случае если не подана ни одна котировочная заявка, заказчик вправе осуществить повторное размещение заказа путем запроса котировок цен, в том числе изменив условия поставки товаров, работ и услуг (пункты 6 и 7 ст. 46 Федерального закона № 94-ФЗ).

В случае если при повторном размещении не подана ни одна котировочная заявка, допускается по согласованию с органами местного самоуправления разместить заказ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Котировочная (единая) комиссия в течение дня, следующего за днем окончания срока подачи котировочных заявок, рассматривает котировочные заявки на соответствие их требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок цен, соответствие участников требованиям ст. 11 Федерального закона № 94-ФЗ (непроведение ликвидации участника, неприостановление его деятельности и т.д.) и сопоставляет котировочные заявки. В настоящее время проверка соответствия участников требованиям ст. 11 Федерального закона № 94-ФЗ представляет собой некоторую проблему. Не разработаны процедуры и механизмы получения этих сведений, поэтому зачастую приходится полагаться на добросовестность участников размещения заказа, поскольку **заказчик не вправе возлагать на участников размещения заказа обязанность подтверждать соответствие данным требованиям** (п. 6 ст. 11).

Победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, подавший котировочную заявку, которая отвечает всем требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, и предложивший наиболее низкую цену товаров, работ, услуг (п. 1 ст. 47 Федерального закона № 94-ФЗ).

Таким образом, при соответствии котировочной заявки всем требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, *единственным критерием оценки является цена*, указанная в котировочной заявке. Если два участника предложили одинаковую цену, то победителем признается участник, который первым подал котировочную заявку. *При размещении заказа путем запроса котировок цен нельзя мотивировать выбор победителя предложенными им лучшими условиями* (например, более короткие сроки поставки, более длительная гарантия и т.д.). Если участник выполнил все требования извещения о проведении запроса котировок и предложил наиболее низкую цену, то заказчик *обязан* его признать победителем.

В связи с этим *очень важно наиболее подробно описать в извещении о проведении запроса котировок требования к поставляемому товару, оказываемым услугам, выполняемым работам*. В противном случае, например, вместо бумаги для оргтехники можно получить писчую бумагу и невозможно будет потом доказать, что имелось в виду другое.

Результаты рассмотрения и оценки котировочных заявок оформляются протоколом. Законодательство не предусматривает единой формы такого протокола, но в любом варианте он должен быть составлен в двух экземплярах, содержать сведения, предусмотренные ч. 4 ст. 47 Федерального закона № 94-ФЗ, быть подписан всеми присутствующими на заседании членами котировочной (единой) комиссии (на заседании комиссии должны присутствовать не менее чем пятьдесят процентов общего числа ее членов).

Протокол рассмотрения и оценки котировочных заявок в день его подписания размещается на официальном сайте. В течение двух рабочих дней экземпляр протокола вместе с проектом муниципального контракта должен быть передан победителю в проведении запроса котировок (ч. 4 ст. 47 Федерального закона № 94-ФЗ).

Муниципальный контракт заключается на условиях, указанных в извещении о проведении запроса котировок по цене, предложенной победителем, не ранее, чем через семь дней со дня размещения на официальном сайте протокола оценки и сопоставления котировочных заявок.

Модели извещения о проведении запроса котировок цен и протокола заседания котировочной комиссии по рассмотрению, оценки и сопоставлению котировочных заявок приводятся в рабочей тетради.

#### **Размещение муниципального заказа в форме открытого конкурса**

Более сложной формой размещения муниципального заказа является конкурс. **Под конкурсом понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения муниципального контракта и заявке на участие которого присвоен первый номер** (ч. 1 ст. 20 Федерального закона №94-ФЗ).

Извещение о проведении открытого конкурса публикуется заказчиком, в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте *не менее чем за тридцать дней* до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе. При этом во избежание спорных моментов следует иметь в виду, что срок должен быть *рассчитан от даты выхода печатного издания*, хотя в Федеральном законе № 94-ФЗ подразумевается одновременность размещения и опубликования.

Следует отметить, что с 1 января 2011 года требование об опубликовании извещения о проведении конкурса в официальном печатном издании будет отменено.

В извещении о проведении открытого конкурса должны быть указаны следующие сведения:

- 1) форма торгов (открытый конкурс);
- 2) наименование, место нахождения, почтовый адрес и адрес электронной почты, номер контактного телефона заказчика;
- 3) предмет муниципального контракта с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг;
- 4) место поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) начальная (максимальная) цена контракта (цена лота);
- 6) срок, место и порядок предоставления конкурсной документации, официальный сайт, на котором размещена конкурсная документация, размер, порядок и сроки внесения платы, взимаемой заказчиком за предоставление конкурсной документации, если такая плата установлена;
- 7) место, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе, место и дата рассмотрения таких заявок и подведения итогов конкурса;

8) преимущества, предоставляемые осуществляющим производство товаров, выполнение работ, оказание услуг учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и (или) организациям инвалидов, если такие преимущества установлены заказчиком, уполномоченным органом (ч. 1, 4 ст. 21 Федерального закона № 94-ФЗ).

Федеральным законом № 94-ФЗ предусмотрена возможность *внесения изменений как в извещение о проведении конкурса, так и в конкурсную документацию*.

Решение о внесении изменений в извещение о проведении конкурса и (или) в конкурсную документацию должно быть принято не позднее чем за 5 дней до даты окончания подачи заявок на участие в конкурсе. *Изменение предмета конкурса не допускается*. В течение 5 рабочих дней и в течение 1 дня со дня принятия указанного решения такие изменения соответственно опубликовываются и размещаются заказчиком в официальном печатном издании и на официальном сайте. При этом срок подачи заявок на участие в конкурсе должен быть продлен так, чтобы со дня опубликования в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте внесенных изменений в извещение о проведении открытого конкурса до даты окончания подачи заявок на участие в конкурсе такой срок составлял не менее чем 20 дней. В случае внесения изменений в конкурсную документацию также необходимо в течение 2 рабочих дней направить заказными письмами или в форме электронных документов извещения о внесении изменений всем участникам размещения заказа, которым была предоставлена конкурсная документация (ч. 4<sup>1</sup> ст. 21, ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 94-ФЗ).

Следует отметить, что конкурсная документация должна предоставляться по официальному запросу заинтересованного лица и только лиц, по-

давших такие запросы, следует уведомлять о внесении изменений в конкурсную документацию.

Заказчик, официально опубликовавший и разместивший на официальном сайте извещения о проведении открытого конкурса, вправе отказаться от его проведения не позднее, чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе. Извещение об отказе от проведения открытого конкурса публикуется и размещается заказчиком, соответственно в течение 5 рабочих дней и 2 дней со дня принятия решения об отказе от проведения открытого конкурса. В течение 2 рабочих дней со дня принятия указанного решения заказчиком вскрываются (в случае, если на конверте не указаны почтовый адрес участника размещения заказа) конверты с заявками на участие в конкурсе, открывается доступ к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе и направляются соответствующие уведомления всем участникам размещения заказа, подавшим заявки на участие в конкурсе (ч. 5 ст. 21 Федерального закона № 94-ФЗ).

Вместе с извещением о проведении конкурса должна быть разработана конкурсная документация, которая утверждается заказчиком. В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона № 94-ФЗ она должна включать в себя следующие сведения:

- 1) требования к содержанию и форме заявки на участие в конкурсе, в том числе заявки, подаваемой в форме электронного документа, и инструкцию по ее заполнению. Заявка должна содержать сведения и документы, указанные в ч. 3 ст. 25 Федерального закона №94-ФЗ;
- 2) требования к описанию участниками размещения заказа поставляемого товара, который является предметом конкурса, его функциональных характеристик (потребительских свойств), а также его количественных и качественных характеристик, требования к описанию участниками размещения заказа выполняемых работ, оказываемых услуг, которые являются предметом конкурса, их количественных и качественных характеристик;
- 3) требования к сроку и (или) объему предоставления гарантий качества товара, работ, услуг, к обслуживанию товара, к эксплуатации товара (при необходимости);
- 4) место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) начальную (максимальную) цену контракта (цену лота);
- 6) форму, сроки и порядок оплаты товара, работ, услуг;
- 7) источник финансирования заказа (бюджетные или внебюджетные средства);
- 8) порядок формирования цены контракта (цены лота), в том числе с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей;
- 9) сведения о валюте, используемой для формирования цены контракта и расчетов с поставщиками (исполнителями, подрядчиками);

- 10) порядок применения официального курса иностранной валюты к рублю Российской Федерации, установленного Центральным банком Российской Федерации и используемого при оплате заключенного муниципального контракта;
- 11) сведения о возможности заказчика изменить предусмотренные контрактом количество товаров, объем работ, услуг;
- 12) порядок, место, дату начала и дату окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе. При этом датой начала срока подачи заявок на участие в конкурсе является день, следующий за днем опубликования в официальном печатном издании или размещения на официальном сайте извещения о проведении конкурса. Окончанием срока подачи заявок на участие в конкурсе является момент непосредственно перед вскрытием конвертов с заявками на участие в конкурсе;
- 13) требования к участникам размещения заказа, установленные в соответствии со ст. 11 Федерального закона № 94-ФЗ;
- 14) порядок и срок отзыва заявок на участие в конкурсе, порядок внесения изменений в такие заявки;
- 15) формы, порядок, даты начала и окончания срока предоставления участникам размещения заказа разъяснений положений конкурсной документации;
- 16) место, порядок, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе;
- 17) критерии оценки заявок на участие в конкурсе;
- 18) порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе;
- 19) размер обеспечения заявки на участие в конкурсе, срок и порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения такой заявки, реквизиты счета для перечисления указанных денежных средств в случае установления заказчиком требования обеспечения заявки на участие в конкурсе;
- 20) размер обеспечения исполнения муниципального контракта, срок и порядок его предоставления в случае, если заказчиком установлено требование обеспечения исполнения контракта;
- 21) срок со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, в течение которого победитель конкурса должен подписать проект государственного или муниципального контракта. Указанный срок должен составлять не менее чем 10 дней.

**Не допускается включать в конкурсную документацию** (в том числе и в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требования к участнику размещения заказа (в том числе требования к квалификации участника размещения заказа, включая наличие у участника

размещения заказа опыта работы), а также требования к его деловой репутации, требования о наличии у участника размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, выполнения работ, оказания услуг, за исключением специально оговоренных случаев (например, выполнение научно-исследовательских работ) (ч. 2<sup>1</sup> ст. 22 Федерального закона № 94-ФЗ).

Следует обратить внимание, что в состав конкурсной документации должен входить проект муниципального контракта, который является ее неотъемлемой частью. Участники размещения заказа имеют право и на предоставление им конкурсной документации в письменной форме и разъяснения ее положений в порядке, установленном статьями 23, 24 Федерального закона № 94-ФЗ.

В сроки, указанные в извещении о проведении конкурса и конкурсной документации, участники конкурса подают заявки в письменной форме в запечатанном конверте или в форме электронного документа. При этом на таком конверте указывается наименование открытого конкурса (лота), на участие в котором подается данная заявка, и по желанию участника размещения заказа - фирменное наименование, почтовый адрес (для юридического лица) или фамилия, имя, отчество, сведения о месте жительства (для физического лица).

Кроме этого, ч.ч. 3.2, 3.3 ст. 25 Федерального закона № 94-ФЗ установлен ряд требований к оформлению заявки на участие в конкурсе.

Все листы заявки на участие в конкурсе, все листы тома заявки на участие в конкурсе должны быть прошиты и пронумерованы. Заявка на участие в конкурсе и том заявки на участие в конкурсе должны содержать описание входящих в их состав документов, быть скреплены печатью участника размещения заказа (для юридических лиц) и подписаны участником размещения заказа или лицом, уполномоченным таким участником размещения заказа. Соблюдение участником размещения заказа указанных требований означает, что все документы и сведения, входящие в состав заявки на участие в конкурсе и тома заявки на участие в конкурсе, поданы от имени участника размещения заказа, а также подтверждает подлинность и достоверность представленных в составе заявки на участие в конкурсе и тома заявки на участие в конкурсе документов и сведений. Не допускается устанавливать иные требования к оформлению заявки на участие в конкурсе. При этом ненадлежащее исполнение участником размещения заказа требования о том, что все листы заявки на участие в конкурсе и тома заявки на участие в конкурсе должны быть пронумерованы, не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе.

Каждая поступившая заявка регистрируется заказчиком (для этого необходимо завести соответствующий журнал). По требованию участника размещения заказа заказчик выдает расписку в получении конверта с заявкой с указанием даты и времени его получения.

Публично в день, во время и в месте, указанные в извещении о проведении открытого конкурса, конкурсной комиссией вскрываются конверты с заявками на участие в конкурсе, и осуществляется открытие доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе. Участники размещения заказа, подавшие заявки на участие в конкурсе, или их представители вправе при этом присутствовать. Непосредственно перед вскрытием конвертов с заявками на участие в конкурсе конкурсная комиссия обязана объявить присутствующим участникам размещения заказа о возможности подать заявки на участие в конкурсе, изменить или отозвать поданные заявки на участие в конкурсе. При вскрытии и открытии доступа объявляется и заносится в протокол перечень всех документов, поданных участником, а также все существенные сведения, указанные в них. Протокол подписывается всеми присутствующими членами конкурсной комиссии и заказчиком непосредственно после вскрытия конвертов. Указанный протокол размещается заказчиком в течение дня, следующего после дня подписания такого протокола, на официальном сайте. Заказчик обязан осуществлять аудиозапись вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе. Любой участник размещения заказа, присутствующий при данной процедуре, вправе осуществлять аудио- и видеозапись вскрытия таких конвертов и открытия доступа к таким заявкам (ст. 26 Федерального закона № 94-ФЗ).

Конкурсная комиссия рассматривает заявки на участие в конкурсе на соответствие требованиям, установленным конкурсной документацией, и соответствие участников размещения заказа требованиям, установленным ст. 11 Федерального закона № 94-ФЗ (непроведение ликвидации и банкротства, неприостановление деятельности и т.д.). Также следует обратить внимание на *правомочность лица*, подписавшего заявку на участие в конкурсе.

Срок рассмотрения заявок на участие в конкурсе не может превышать 20 дней со дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе. На основании результатов рассмотрения заявок на участие в конкурсе конкурсной комиссией принимается решение о допуске к участию в конкурсе участника или об отказе в допуске, а также оформляется протокол рассмотрения заявок на участие в конкурсе, который ведется конкурсной комиссией и подписывается всеми присутствующими на заседании членами конкурсной комиссии и заказчиком в день окончания рассмотрения заявок на участие в конкурсе. Указанный протокол в день окончания рассмотрения заявок на участие в конкурсе размещается заказчиком на официальном сайте. Участникам размещения заказа, подавшим заявки на участие в конкурсе и признанным участниками конкурса, и участникам размещения заказа, подавшим заявки на участие в конкурсе и не

допущенным к участию в конкурсе, направляются уведомления о принятых конкурсной комиссией решениях не позднее дня, следующего за днем подписания указанного протокола (ч. 1, 2 ст. 27 Федерального закона № 94-ФЗ).

Конкурсная комиссия осуществляет оценку и сопоставление заявок на участие в конкурсе участников размещения заказа, признанных участниками конкурса, в целях выявления лучших условий исполнения муниципального контракта в соответствии с критериями и в порядке, которые установлены конкурсной документацией. **Срок оценки и сопоставления таких заявок не может превышать 10 дней со дня подписания протокола рассмотрения заявок.** Кроме цены критериями оценки заявок могут быть:

- 1) функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качества работ, услуг;
- 2) расходы на эксплуатацию товара;
- 3) расходы на техническое обслуживание товара;
- 4) сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- 6) объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.

Не допускается использование иных, за исключением указанных выше критериев оценки заявок на участие в конкурсе (ч. 6 ст. 28 Федерального закона № 94-ФЗ). В противном случае размещение муниципального заказа путем такого конкурса могут *признать недействительным*.

При этом значимость критериев, указанных в пункте 1, не может составлять более 20%, а в случае проведения конкурса на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, на выполнение аварийно-спасательных работ, реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, документов Архивного фонда РФ, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, на оказание медицинских услуг, **образовательных услуг (обучение, воспитание)**, юридических услуг, услуг по проведению экспертизы, услуг специализированной организации для осуществления функций по размещению заказа 45%.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 4.1 ст. 28 Федерального закона № 94-ФЗ конкурсная комиссия при оценке и сопоставлении заявок на участие в конкурсе в соответствии с критерием «квалификация участника конкурса» вправе оценивать деловую репутацию участника конкурса, наличие у участника конкурса опыта выполнения работ, оказания услуг, наличие у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых ресурсов и иные показатели, необходимые для выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом контракта, в том числе квалификацию работников участника конкурса, в случае, если это установлено содер-

### Критерии оценки и сопоставления конкурсных заявок

Для оценки лучших условий исполнения государственного контракта устанавливается следующая система критериев и их значения:	
<b>Критерии оценки и сопоставления Заявок на участие в Конкурсе:</b>	Максимальное количество баллов по каждому критерию
<b>1. Цена государственного контракта</b>	<b>100</b>
<b>Порядок расчета ценового балла</b>  Ценовой балл рассчитывается на основании отношения минимальной предложенной цены Заявки на участие в Конкурсе к цене Заявки Участника <b>ЦБ = Ц min/Цi x 100</b> где: ЦБ – ценовой балл; Ц min-минимальная предложенная цена; Цi-цена Заявки Участника.	
<b>2. Неценовые критерии оценки и сопоставления Заявок</b>	
<b>КБ</b> – неценовые баллы за качество услуг и квалификацию участника конкурса	
<b>2.1. Качество услуг и (или) квалификация участника конкурса, в т.ч.:</b>	<b>100</b>
2.1.1. Качество услуг	70
2.1.2. Квалификация Участника конкурса, в т.ч. квалификация Участника конкурса применительно к специфике Конкурса, оцениваемая на основе сведений: о выполнении аналогичных работ, отзывах, публикациях, квалификации и специализации персонала и т.п.:	30

жащимся в конкурсной документации порядком оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

Также можно порекомендовать установить балльную шкалу для каждого критерия оценки. Можно установить «вес» каждой группы баллов (ценовых и неценовых) путем установления коэффициентов при окончательном подсчете баллов:

Суммарный балл (СБ) Заявки рассчитывается на основании суммы ценовых и неценовых баллов с применением весовых факторов.

$$\text{СБ} = \text{ЦБ} \times \text{Р} + \text{КБ} \times \text{Т}$$

где:

**Р = 0,8** - вес балла по критерию «Цена государственного контракта»;

**Т = 0,2** – вес балла по критерию «Качество работ (услуг) и (или) квалификация участника конкурса»;

При этом: **Р + Т + П = 1.**

Каждой заявке на участие в конкурсе относительно других по мере уменьшения степени выгоды условий исполнения контракта присваивается порядковый номер. В случае если в нескольких заявках на участие в конкурсе содержатся одинаковые условия исполнения контракта, меньший порядковый номер присваивается заявке, которая поступила ранее других.

Конкурсная комиссия ведет протокол оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Протокол подписывается всеми присутствующими членами конкурсной комиссии и заказчиком в течение дня, следующего после дня окончания

проведения оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Протокол составляется в двух экземплярах, один из которых хранится у заказчика. Заказчик в течение 3 рабочих дней со дня подписания протокола передает победителю конкурса один экземпляр протокола и проект контракта, который составляется путем включения условий исполнения контракта, предложенных победителем конкурса в заявку на участие в конкурсе, в проект контракта, прилагаемый к конкурсной документации.

Протокол оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе размещается на официальном сайте заказчиком в течение дня, следующего после дня подписания указанного протокола и опубликовывается в официальном печатном издании в течение 5 рабочих дней после дня подписания указанного протокола. Следует отметить, что с 1 января 2010 года требование об опубликовании указанного протокола будет отменено.

В случае если на основании результатов рассмотрения заявок на участие в конкурсе принято решение об отказе в допуске к участию в конкурсе всех претендентов или о допуске к участию в конкурсе и признании участником конкурса только одного участника размещения заказа конкурс признается несостоявшимся. В случае если конкурсной документацией предусмотрено два и более лота, конкурс признается не состоявшимся только в отношении того лота, решение об отказе в допуске к участию в котором принято относительно всех участников размещения заказа, подавших заявки на участие в конкурсе в отношении этого лота, или решение о допуске к участию в котором

и признании участником конкурса принято относительно только одного участника размещения заказа, подавшего заявку на участие в конкурсе в отношении этого лота (ч. 4 ст. 27 Федерального закона № 94-ФЗ).

В случае если конкурс признан несостоявшимся и только один участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе, признан участником конкурса, заказчик в течение 3 рабочих дней со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок обязан передать такому участнику конкурса проект контракта, который составляется путем включения условий исполнения контракта, предложенных таким участником в заявку на участие в конкурсе, в проект контракта, прилагаемый к конкурсной документации. Муниципальный контракт может быть заключен *не ранее чем через 10 дней* со дня размещения на официальном сайте протокола оценки и сопоставления заявок (ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 94-ФЗ).

#### **Размещение муниципального заказа в форме открытого аукциона**

Другой формой размещения муниципального заказа путем проведения торгов является аукцион.

**Под аукционом на право заключить муниципальный контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену муниципальному контракту** (ч. 1 ст. 32 Федерального закона № 94-ФЗ).

Следует отметить, что в отношении размещения заказа на поставку ряда товаров, выполнение работ и оказание услуг в качестве единственной формы торгов установлен аукцион. Данный перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 № 236-р. Но при этом заказчик вправе осуществлять размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, включенных в перечень путем проведения запроса котировок или у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) при соблюдении ограничений, установленных для данных способов размещения заказа, прежде всего, по суммам (письмо Минэкономразвития России от 8 августа 2007 года № 11812-КА/Д04). Иными словами, если перечнем предусмотрено, что размещение заказа на осуществление строительных работ производится путем проведения аукциона, то муниципальный заказчик не вправе проводить конкурс на данные работы, но при сумме заказа до 500 000 рублей вправе провести запрос котировок цен, а при сумме до 100 000 рублей – заключить гражданско-правовой договор без проведения процедур, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ.

Извещение о проведении аукциона публикуется заказчиком в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте *не менее чем за двадцать дней* до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе (ч. 1 ст. 33 Федерального закона № 94-ФЗ). Однако с 1 января 2010 года требование об опубликовании извещения будет отменено.

Обратите внимание, что необходимо предусмотреть время перед непосредственным проведением аукциона для рассмотрения заявок. Срок рассмотрения заявок не может превышать 10 дней со дня окончания подачи заявок на участие в аукционе (ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 94-ФЗ).

Извещение о проведении аукциона должно содержать сведения, аналогичные сведениям в извещении о проведении конкурса, но с поправками на специфические особенности аукциона.

Федеральным законом № 94-ФЗ предусмотрена возможность внесения изменений в извещение о проведении аукциона и документацию об аукционе, а также возможность отказа от проведения аукциона, при этом есть ряд ограничений. Не допускается изменение предмета аукциона, а решение о внесении изменений должно быть принято заказчиком не позднее, чем за 5 дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе. В течение 5 рабочих дней и в течение 1 дня со дня принятия указанного решения такие изменения соответственно опубликовываются в официальном печатном издании и размещаются на официальном сайте заказчиком. Однако с 1 января 2010 года данное требование будет отменено.

При этом срок подачи заявок на участие в аукционе должен быть продлен так, чтобы со дня опубликования в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте изменений до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе такой срок составлял не менее чем 15 дней (ч. 3<sup>1</sup> ст. 33 Федерального закона № 94-ФЗ).

Решение об отказе от проведения аукциона должно быть принято заказчиком не позднее, чем за 10 дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе. Оно публикуется и размещается в указанном выше порядке. Следует обратить внимание, что в течение 2 дней со дня принятия такого решения необходимо направить соответствующие уведомления всем участникам, подавшим заявки на участие в аукционе.

Другим необходимым условием проведения аукциона является разработка заказчиком документации об аукционе. Документация об аукционе должна содержать сведения, аналогичные сведениям в конкурсной документации, но с поправками на специфические особенности аукциона. Кроме этого, документация об аукционе должна содержать сведения, предусмотренные частями 4<sup>2</sup> – 4<sup>4</sup>, 5 ст. 34 Федерального закона № 94-ФЗ и иные сведения, в том числе:

- 1) величина понижения начальной цены контракта («шаг аукциона»);
- 2) место, день и время начала рассмотрения заявок на участие в аукционе;
- 3) место, порядок, дата и время проведения аукциона;
- 4) иные сведения.

Порядок подачи и рассмотрения заявок, а также требования к заявкам на участие в аукционе аналогичны порядку и требованиям, установленным для конкурса.

В аукционе могут участвовать только участники размещения заказа, признанные участниками аукциона.

Аукцион проводится заказчиком в присутствии членов аукционной комиссии, участников аукциона или их представителей. У каждого представителя участника аукциона должна быть доверенность, в которой обязательно среди других полномочий должны быть описаны полномочия об участии в аукционе, в том числе о снижении начальной цены муниципального контракта, возможно, установлен нижний порог цены. В связи с этим необходимо всегда проверять полномочия, предоставленные работнику организации по доверенности, поскольку в случае участия в аукционе неправомочного представителя участника, последний может отказаться от заключения муниципального контракта без каких-либо для себя последствий.

Аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), указанной в извещении о проведении открытого аукциона, на «шаг аукциона».

«Шаг аукциона» устанавливается в размере 5% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), указанной в извещении о проведении аукциона. В случае если после трехкратного объявления последнего предложения о цене контракта ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении предложить более низкую цену контракта, заказчик, уполномоченный орган обязан снизить «шаг аукциона» на 0,5% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), но не ниже 0,5% начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) (ст. 37 Федерального закона № 94-ФЗ). Т.е. если никто не изъявил желания снизить цену на 5%, то объявляется о снижении шага на 0,5% до 4,5% и так далее, пока «шаг аукциона» не опустится до 0,5%.

Следует обратить внимание, что Федеральным законом № 94-ФЗ не установлено требование о переводе процентного снижения начальной цены в числовое значение. Сам аукцион может проводиться в процентах от начальной цены контракта и только при отсутствии других предложений должна называться последняя цена контракта в денежной сумме, а не процент снижения (письмо Минэкономразвития России от 16 февраля 2006 г. № Д07-291).

Победителем аукциона признается лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта.

При проведении аукциона заказчик в обязательном порядке осуществляет аудиозапись аукциона. Любой участник аукциона вправе осуществлять аудио- и видеозапись аукциона. Также заказчик ведет протокол аукциона, в котором должны содержаться сведения о месте, дате и времени проведения аукциона, об участниках аукциона, о начальной (максимальной) цене контракта (цене лота), последнем и предпоследнем предложениях о цене контракта, наименовании и месте нахождения (для юридического лица), фамилии, об имени, отчестве, о месте жительства (для физического лица) победителя аукциона и участника, который сделал предпоследнее предложение о цене

контракта. Протокол подписывается заказчиком, уполномоченным органом, всеми присутствующими членами аукционной комиссии в день проведения аукциона.

Порядок направления указанного протокола победителю аукциона, а также размещения и публикации протокола аналогичен порядку, предусмотренному для конкурса.

В случае если в аукционе участвовал один участник, или в случае если в связи с отсутствием предложений о цене контракта, предусматривающих более низкую цену контракта, чем начальная (максимальная) цена контракта (цена лота), «шаг аукциона» снижен до минимального размера и после трехкратного объявления предложения о начальной (максимальной) цене контракта (цене лота) не поступило ни одно предложение о цене контракта, которое предусматривало бы более низкую цену контракта, аукцион признается несостоявшимся. В случае если документацией об аукционе предусмотрено два и более лота, решение о признании аукциона несостоявшимся принимается в отношении каждого лота отдельно.

В случае если в аукционе участвовал один участник, заказчик в течение трех рабочих дней со дня подписания указанного выше протокола, обязан передать единственному участнику аукциона прилагаемый к документации об аукционе проект контракта. При этом муниципальный контракт заключается на условиях, предусмотренных документацией об аукционе, по начальной (максимальной) цене контракта (цене лота), указанной в извещении о проведении открытого аукциона. Единственный участник аукциона не вправе отказаться от заключения муниципального контракта (ч. 13 ст. 37 Федерального закона № 94-ФЗ).

Муниципальный контракт заключается на условиях, указанных в документации об аукционе по цене, предложенной победителем, не ранее чем через 10 дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона (ч. 1<sup>1</sup>, 3 ст. 38 Федерального закона № 94-ФЗ).

#### **Размещение муниципального заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)**

Кроме уже упомянутых случаев приобретения товаров, работ и услуг на сумму до 100 000 рублей, Федеральным законом № 94-ФЗ (ч. 2 ст. 55) предусмотрены случаи, когда муниципальный заказ размещается у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), без выполнения специальных процедур. В сфере образования на муниципальном уровне такими случаями могут быть следующие:

- 1) поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий;
- 2) осуществляется оказание услуг водоснабжения, водоотведения, канализации, теплоснабжения, газоснабжения (за исключением услуг по реализации сжиженного газа) по регули-

руемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам);

- 3) заключается договор энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии;
- 4) возникла потребность в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться только органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями;
- 5) возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно. При этом заказчик в срок не позднее 1 рабочего дня со дня заключения контракта обязан уведомить уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган местного самоуправления;
- 6) осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд у поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного указом или распоряжением Президента РФ;
- 7) осуществляется размещение заказов на приобретение произведений литературы и искусства определенных авторов (за исключением случаев приобретения кинопроектов в целях проката), исполнений конкретных исполнителей, фонограмм конкретных изготовителей для государственных или муниципальных нужд в случае, если единственному лицу принадлежат исключительные права на такие произведения, исполнения, фонограммы;
- 8) осуществляется размещение заказов на поставки печатных и электронных изданий определенных авторов, оказание услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций у издателей таких печатных и электронных изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права на использование таких изданий;
- 9) осуществляется размещение заказа на посещение зоопарка, театра, кинотеатра, концерта, цирка, музея, выставки, спортивного мероприятия;
- 10) осуществляется размещение заказа на оказание преподавательских услуг физическими лицами;
- 11) осуществляется размещение заказа на оказание услуг, связанных с направлением работника в служебную командировку (проезд к месту служебной командировки и обратно, наем жилого помещения, транспортное обслуживание, обеспечение питания).

#### **Ответственность за нарушение законодательства в сфере размещения муниципальных заказов**

Ответственность за нарушение законодательства в сфере размещения муниципальных заказов может наступать как у муниципальных заказчиков, как и у исполнителей муниципальных контрактов.

Законодательством предусмотрены различные виды ответственности за указанные нарушения: гражданская, уголовная, административная, дисциплинарная.

**Гражданско-правовая ответственность** наступает в случае нарушения гражданских прав и законных интересов, как муниципальных заказчиков, так и исполнителей муниципальных контрактов.

Гражданско-правовая ответственность наступает чаще всего за нарушение условий муниципального контракта (штраф, пеня, неустойка, расторжение контракта и т.д.). Другим примером гражданско-правовой ответственности может являться взыскание процентов за пользование чужими денежными средствами в порядке ст. 395 Гражданского кодекса РФ при, например, невозвращении участнику размещения муниципального заказа денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе, аукционе.

Специальных норм, предусматривающих **уголовную ответственность** за нарушения законодательства в сфере размещения муниципальных заказов, Уголовным кодексом РФ не предусмотрено, однако есть общие нормы, которыми устанавливается уголовная ответственность за нарушения и злоупотребления (например, ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 292 «Служебный подлог», ст. 290 «Дача взятки» и др.).

Также за нарушение законодательства в сфере размещения муниципальных заказов может наступать и **дисциплинарная ответственность**. Работодатель может привлечь работника (например, члена комиссии по размещению муниципального заказа) к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. Например, директор школы может объявить выговор ответственному секретарю комиссии по размещению муниципального заказа за несвоевременное размещение на официальном сайте протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе.

**Кодекс РФ об административных правонарушениях** (далее – КоАП) включает специальные нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушения в сфере размещения муниципального заказа:

**Статья 7.29 КоАП ч. 1:** принятие должностным лицом, уполномоченным на осуществление функций по размещению заказов решения о способе размещения заказа с нарушением требований, установленных законодательством, влечет нало-

жение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей.

**Статья 7.29 КоАП ч. 2:** принятие должностным лицом решения о размещении заказа иным способом в случае, если размещение такого заказа в соответствии с законодательством должно осуществляться путем проведения торгов, а также принятие решения о размещении заказа иным способом в случае, если размещение такого заказа в соответствии с законодательством должно осуществляться путем проведения торгов в форме аукциона, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей.

Данная статья устанавливает административную ответственность за нарушение ограничений, установленных ст. 42 Федерального закона № 94-ФЗ для размещения муниципального заказа путем запроса котировок цен, т.е. размещение муниципального заказа путем запроса котировок цен на поставку, выполнение, оказание одноименных товаров, работ, услуг на сумму, превышающую 500 000 рублей, подлежащую уплате в течение квартала. Также рассматриваемая статья устанавливает административную ответственность за закупку без проведения процедур, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ, одноименных товаров, работ, услуг на сумму, превышающую 100 000 рублей, а также за проведение конкурса в тех случаях, когда законодательством предусмотрен аукцион.

**Статья 7.30 КоАП РФ:** нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Данная статья устанавливает ответственность за нарушение сроков опубликования или сроков размещения на официальном сайте в сети «Интернет» извещений, протоколов, конкурсной документации или документации об аукционе, а также нарушение порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе, порядка разъяснения такой документации, порядка приема заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе или заявок на участие в запросе котировок. Совершение указанных нарушений влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30 000 рублей, а на юридических лиц 100 000 рублей.

Также рассматриваемая статья предусматривает административную ответственность за нарушение членом конкурсной комиссии порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, а также нарушение членом конкурсной или аукционной комиссии порядка отбора участников конкурса или участников аукциона, в том числе отказ в допуске к участию в конкурсе или аукционе по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Данные нарушения влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30 000 рублей.

**Статья 7.30 КоАП ч. 3:** Непубликование уполномоченным должностным лицом информации о размещении заказов, подлежащей в соответствии с законодательством такому опубликованию или такому размещению, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 000 рублей; на юридических лиц - в размере 500 000 рублей.

**Статья 7.30 КоАП ч. 4:** Установление должностным лицом критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, требований к участникам размещения заказов, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта, представлению участниками размещения заказа в составе котировочной заявки, заявки на участие в конкурсе, заявки на участие в аукционе не предусмотренных законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд документов и сведений, а также включение в состав одного лота товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой, влечет наложение административного штрафа в размере 50 000 рублей.

**Статья 7.30 КоАП ч. 6:** Отклонение членом котировочной комиссии котировочной заявки по основаниям, не предусмотренным законодательством и (или) рассмотрение котировочной заявки, которая в соответствии с законодательством должна быть отклонена, влекут наложение административного штрафа в размере 30 000 рублей.

**Статья 7.30 КоАП ч. 7:** Выбор членом конкурсной, аукционной или котировочной комиссии победителя торгов, победителя в проведении запроса котировок с нарушением требований законодательства влечет наложение административного штрафа в размере 50000 рублей.

**Статья 7.30 КоАП ч. 8:** Сокращение должностным лицом сроков подачи заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе, котировочных заявок, за исключением случаев, если законодательством допускается сокращение указанных сроков, влечет наложение административного штрафа в размере от 10 000 до 30 000 рублей.

**Статья 7.31 КоАП ч. 1:** Предоставление, опубликование в официальном печатном издании или размещение на официальном сайте в сети «Интернет» должностным лицом недостоверной информации о размещении заказов, а также направление должностным лицом государственного или муниципального заказчика недостоверных сведений в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, и (или) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 000 рублей; на юридических лиц - в размере 300 000 рублей.

**Статья 7.32 КоАП:** нарушение условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

**Часть 1.** Заключение должностным лицом государственного или муниципального заказчика государственного или муниципального контракта с нарушением объявленных условий торгов или запроса котировок цен на товары, работы, услуги либо условий исполнения государственного или муниципального контракта, предложенных лицом, с которым заключается государственный или муниципальный контракт, влечет наложение административного штрафа в размере 50 000 рублей.

**Часть 1.1.** Заключение должностным лицом государственного или муниципального заказчика государственного или муниципального контракта с нарушением объявленных условий торгов или запроса котировок цен на товары, работы, услуги либо условий исполнения государственного или муниципального контракта, предложенных лицом, с которым заключается государственный или муниципальный контракт, если такое нарушение привело к дополнительному расходованию средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для государственных или муниципальных нужд, влечет наложение административного штрафа в размере двукратного размера дополнительно израсходованных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ или стоимости товаров, работ, услуг, количество, объем которых уменьшены и которые явились предметами административного правонарушения.

**Часть 1.2.** Нарушение должностным лицом государственного или муниципального заказчика сроков заключения государственного или муниципального контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд влечет наложение административного штрафа в размере 30000 рублей.

**Часть 2.** Изменение должностным лицом государственного или муниципального заказчика условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе увеличение цены товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий государственного или муниципального контракта не предусмотрена федеральным законом, влечет наложение административного штрафа в размере 20 000 рублей.

**Часть 3.** Изменение должностным лицом государственного или муниципального заказчика условий государственного или муниципального контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе увеличение цены товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий государственного или муниципального контракта не предусмотрена федеральным зако-

ном и такое изменение привело к дополнительному расходованию средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для государственных или муниципальных нужд, влечет наложение административного штрафа в размере двукратного размера дополнительно израсходованных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или стоимости товаров, работ, услуг, количество, объем которых уменьшены и которые явились предметами административного правонарушения.

#### **Нормативные документы, судебная практика и рекомендации федеральных органов исполнительной власти**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
5. Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
7. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями);
8. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;
9. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с последующими изменениями и дополнениями);
10. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
11. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (с последующими изменениями и дополнениями);
12. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на

- недвижимое имущество и сделок с ним» (с последующими изменениями и дополнениями);
13. Федеральный закон от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
  14. Правила оказания платных образовательных услуг. Утверждены постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505 (с последующими изменениями и дополнениями);
  15. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. № 577 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам кадрового обеспечения в сфере размещения заказов»;
  16. Перечень отдельных категорий организаций, предприятий, учреждений, их филиалов и других обособленных подразделений (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин. Утвержден постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 30 июля 1993 г. № 745.
  17. Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях. СанПиН 2.4.2.1178-02. Утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 25 ноября 2002 г. (с изменениями, внесенными постановлением Главного государственного

- санитарного врача РФ от 23 июля 2008 г. № 45);
18. Примерная форма договора об оказании платных дополнительных образовательных услуг государственными и муниципальными общеобразовательными учреждениями. Утверждена приказом Министерства образования РФ от 10 июля 2003 г. № 2994, зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 13 августа 2003 г., регистрационный № 4971;
  19. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации»;
  20. Письмо Министерства образования РФ от 25 декабря 2002 г. № 31-52-122/31-15 «О лицензировании платных дополнительных образовательных услуг, предоставляемых образовательными учреждениями общего образования»;
  21. Письмо Минэкономразвития России от 16 февраля 2006 г. № Д07-291;
  22. Письмо Минэкономразвития России от 2 октября 2007 г. № 14902-АП/Д04;
  23. Письмо Минэкономразвития России от 18 января 2008 г. № Д04-90;
  24. Письмо Минэкономразвития России от 18 января 2008 г. № Д04-106;
  25. Письмо Минэкономразвития России от 30 сентября 2008 г. № Д05-4144;
  26. Письмо Минэкономразвития России от 8 августа 2007 г. № 11812-КА/Д04.

## Раздел 5

### Осуществление государственного надзора и контроля в образовательном учреждении

Основными нормативными документами, регулирующими проведение мероприятий по контролю и надзору, являются Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) и Кодекс РФ об административных правонарушениях. Кроме указанных документов, практически в каждом отраслевом ведомстве, осуществляющем контроль и надзор, приняты свои правила, порядки и рекомендации по проведению мероприятий по контролю (надзору) с учетом своей специфики. Есть такие документы для проведения проверок в сфере образования:

- постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 года № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2008 г. № 46);

- приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 июня 2008 года № 1238 «Об утверждении форм актов о результатах проверок» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 16 июня 2008 года, регистрационный № 11837);
- Методические рекомендации по проведению органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования, выездных (инспекционных) проверок соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, а также организации контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений (письмо Рособнадзора от 4 июня 2008 года № 01-251/09-01) (далее – Методические рекомендации по проведению выездных (инспекционных) проверок);
- Методические рекомендации по проведению камеральных проверок органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере об-

разования (письмо Рособнадзора от 4 июля 2008 г. № 01-298/09-01) (далее – Методические рекомендации по проведению камеральных проверок).

В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ любое мероприятие по контролю (надзору) должно осуществляться только на основании распоряжения (приказа) о проведении данного мероприятия.

В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю указываются:

- наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;
- фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;
- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;
- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;
- правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами;
- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю;
- перечень документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- даты начала и окончания проведения проверки.

Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется должностным лицом, осуществляющим мероприятие по контролю, руководителю или иному должностному лицу юридического лица одновременно со служебным удостоверением.

Мероприятие по контролю может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю.

Продолжительность мероприятия по контролю по общему правилу не должна превышать двадцать рабочих дней.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз со значительным объемом мероприятий по контролю, на основании мотивированного предложения должностного лица, осуществляющего мероприятие по контролю, руководителем органа государственного контроля (надзора) или его заместителем срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на двадцать рабочих дней.

Таким образом, самым первым действием руководителя образовательного учреждения, когда

пришла проверка, должно быть знакомство с распоряжением (приказом) о проведении проверки и служебным удостоверением проверяющего. При этом особое внимание необходимо обратить на то, чтобы мероприятие по контролю (надзору) осуществлялось именно тем лицом, которое указано в распоряжении (приказе), и именно в те сроки, а также, чтобы предмет проверки, указанный в распоряжении (приказе), соответствовал запрашиваемым проверяющим документам, сведениям и т.д.

Пункт 26 Методических рекомендаций по проведению (инспекционных) проверок предусматривает дополнительные обязанности для руководителя проверяемой организации или уполномоченного им лица, которые должны обеспечить надлежащие условия для работы комиссии (проверяющего), а также своевременно представить все необходимые для проведения проверки материалы и документы.

При проведении проверки руководитель проверяемой организации или уполномоченное им лицо:

- организует по требованию председателя комиссии (проверяющего) встречу членов комиссии с руководителями основных подразделений (лицами, исполняющими их обязанности) и иными работниками проверяемой организации, обучающимися (воспитанниками) и их родителями (законными представителями);
- предоставляет членам комиссии (проверяющему) на срок проведения проверки отдельное служебное помещение, обеспечивающее сохранность документов, оборудованное необходимой мебелью, компьютерами (с программным обеспечением, согласованным с председателем комиссии), организационно-техническими средствами, в том числе средствами связи;
- предоставляет по письменному запросу председателя комиссии (проверяющего) и в установленный им срок все необходимые для достижения целей проверки документы (справки, письменные объяснения и иные материалы), заверенные копии документов как на бумажном, так и на магнитном (по возможности) носителе (копии документов на бумажных носителях должны быть сшиты, пронумерованы, подписаны уполномоченным лицом и скреплены печатью проверяемой организации);
- дает устные и письменные объяснения по существу предмета проверки;
- обеспечивает доступ к информационным ресурсам автоматизированных систем, используемых в деятельности организации, в режиме «только для чтения».

В зависимости от периодичности выделяются плановые и внеплановые мероприятия по контролю.

В отношении одного юридического лица каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в три года.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Таким образом, из указанного можно сделать вывод о том, что внеплановые проверки могут проводиться только в указанных и ни в каких иных случаях, а плановые никак не чаще, чем один раз в три года. Проверить, соблюден ли проверяющим указанный срок, поможет журнал учета мероприятий по контролю (надзору).

Юридические лица и предприниматели ведут журнал учета мероприятий по контролю, который ведется в соответствии с требованиями, установленными ч. 9, 10 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ.

В журнале учета проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществляется запись о проведенной проверке, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), наименовании органа муниципального контроля, датах начала и окончания проведения проверки, времени ее проведения, правовых основаниях, целях, задачах и предмете проверки, выявленных нарушениях и выданных предписаниях, а также указываются фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводящих проверку, его или их подписи.

Журнал учета мероприятий по контролю должен быть прошит, пронумерован и удостоверяется печатью юридического лица.

Руководитель образовательного учреждения обязательно должен проконтролировать, чтобы проверяющий сделал запись в этом журнале и проверить ее соответствие распоряжению (приказу) о проведении мероприятия по контролю и служебному удостоверению проверяющего.

Пункт 11 Методических рекомендаций по проведению выездных (инспекционных) проверок в дополнение к этому предусматривает проведение комплексных и тематических проверок. Комплекс-

ная проверка направлена на всестороннее изучение и оценку соответствия деятельности проверяемых организаций обязательным для исполнения требованиям.

Тематическая проверка направлена на изучение и оценку соответствия деятельности проверяемых организаций обязательным для исполнения требованиям по отдельному направлению или отдельному вопросу их деятельности.

Ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ установлены ограничения для проверяющих при проведении мероприятий по контролю.

Проверяющий не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица;
- осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, за исключением случая проведения такой проверки по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ (причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);
- требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;
- отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений;
- распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- превышать установленные сроки проведения проверки;

- осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю.

Таким образом, в Федеральном законе № 294-ФЗ достаточно четко прописаны ограничения при проведении мероприятий по контролю. В случае, если проверяющий явно выходит за пределы своих полномочий, то ему можно на это указать и предложить отказаться от своих незаконных требований, однако если это не помогает, данные требования лучше выполнить, так как ст. 19.4 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль). Целесообразнее потом обжаловать незаконные действия проверяющего, чем доказывать свою невиновность.

Права сотрудников Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и органов государственной власти субъектов РФ по контролю и надзору в сфере образования установлены в п. 13 Постановления Правительства РФ от 20 февраля 2007 года № 116:

- посещать в порядке, установленном законодательством РФ, при предъявлении служебного удостоверения (иного документа, подтверждающего их полномочия) проверяемую образовательную организацию или орган управления образованием;
- проверять деятельность образовательной организации или органа управления образованием в соответствии с утвержденным планом проверки либо на основании информации о возможных нарушениях, изложенной в обращениях граждан, юридических лиц или поступившей из иных источников;
- запрашивать материалы и документы, необходимые для проведения проверок;
- осуществлять экспертизу документов;
- осуществлять экспертизу качества образования, проводить тестирование обучающихся и воспитанников образовательных организаций.

Следует отметить, что за исключением последнего пункта, данными правами обладают все проверяющие уполномоченных на проведение контроля и надзора органов.

Соответственно данным правам корреспондируют обязанности проверяемых юридических лиц не препятствовать осуществлению данных прав, в противном случае сотрудники последних могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 19.4 КоАП РФ.

По результатам мероприятия по контролю должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзора), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы в двух экземплярах.

В соответствии с ч. 2 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ в акте указываются:

- дата, время и место составления акта проверки;
- наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

- дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

- фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;

- наименование проверяемого юридического лица, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проведении проверки;

- дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица указанного журнала;

- подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора). Необходимо очень внимательно знакомиться с указанным актом, поскольку отсутствие замечаний и подпись руководителя проверяемого юридического лица означает, что последний согласен со всеми фактами и обстоятельствами, выявленными в результате проверки. В случае несогласия с изложенными в акте проверки фактами необходимо написать в данном акте свои замечания и возражения. Если же акт проверки направлен по почте, то необходимо выразить свои возражения письменно и направить их в адрес проверяющего органа заказным письмом с уведомлением о вручении или подать их лично. Отказываться о подписи акта проверки не рекомендуется, поскольку такой отказ не будет иметь никаких юридических последствий для результатов мероприятия по контролю (проверяющий просто занесет сведения об отказе от подписи в акт осмотра в присутствии двух понятых).

В случае выявления в результате мероприятия по контролю административного правонарушения должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке,

установленном законодательством РФ об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

В предписании об устранении выявленных нарушений в обязательном порядке должен быть указан срок устранения каждого выявленного нарушения. При этом указанный срок должен быть разумным, т.е., например, если в результате проверки соблюдения правил пожарной безопасности в школе были выявлено, что стены покрашены горючей масляной краской, то, понятно, что снять данную краску и покрасить стены новой за два дня практически невозможно.

Предписание выдается руководителю образовательного учреждения под подпись. С полученным предписанием необходимо сразу же ознакомиться и в случае несогласия сразу же выразить свои замечания, которые могут быть учтены органом контроля (надзора). Если несогласие носит принципиальный характер (например, нарушение неустранимо в указанные сроки или устранение выявленного нарушения находится за пределами возможностей юридического лица), а проверявший орган не согласен на изменение своих требований, то можно обратиться в суд в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Федеральный закон № 294-ФЗ не раскрывает механизма исполнения предписания и отчета о таком исполнении. Данный механизм раскрывается в отраслевых документах. Так, согласно п. 45 Методических рекомендаций по проведению выездных (инспекционных) проверок проверяемая организация, которой было направлено предписание, должна исполнить его в установленный срок и представить в уполномоченный орган отчет об исполнении предписания, включающий в себя:

а) письмо на бланке проверяемой организации с описанием сведений об исполнении предписания;

б) заверенные в установленном порядке копии документов, подтверждающих исполнение предписания.

Отчет об исполнении предписания высылается проверяемой организацией в адрес уполномоченного органа по почте заказным отправлением с уведомлением о вручении.

В случае непредставления проверяемой организацией в установленные сроки отчета об устранении нарушений и при наличии письменного заявления руководителя проверяемой организации руководитель уполномоченного органа может принять решение о продлении сроков устранения нарушений с учетом уважительных (объективных) причин, не позволивших в установленные сроки устранить указанные нарушения.

В случае если отчет об исполнении предписания подтверждает факт исполнения предписания, в адрес проверяемой организации по почте направляется письмо уполномоченного органа о принятии отчета проверяемой организации об исполнении предписания.

В случае если на основании отчета об исполнении предписания невозможно установить факт ис-

полнения или неисполнения предписания проверяемой организацией, на основании приказа руководителя уполномоченного органа может быть проведена внеплановая проверка.

Также п. 48 Методических рекомендаций по проведению выездных (инспекционных) проверок предусматривает, что в случае если проверяемая организация, осуществляющая образовательную деятельность, не исполнила предписание в установленный срок или отчет об исполнении предписания не подтверждает факт исполнения предписания, руководителем уполномоченного органа с учетом характера нарушений принимается одно из следующих решений:

- о приостановлении действия лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам;
- об аннулировании лицензии;
- о приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам;
- о лишении свидетельства о государственной аккредитации.

Одновременно с этим руководителем уполномоченного органа может быть принято решение о направлении информации о неисполнении предписания учредителю проверяемой организации (в вышестоящий орган исполнительной власти) и в органы прокуратуры (по месту нахождения организации или субъекта РФ) для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Федеральный закон № 294-ФЗ выделяет проведение мероприятий по контролю (надзору) в форме выездных (инспекционных) проверок и камеральных (документарных) проверок. При осуществлении камеральных проверок в сфере образования в дополнение к требованиям Федерального закона № 294-ФЗ органы государственной власти субъекта РФ по контролю и надзору в сфере образования руководствуются Методическими рекомендациями по проведению камеральных проверок.

Проверки проводятся по месту нахождения уполномоченного органа его должностными лицами (работниками) в пределах их компетенции путем изучения документов и сведений, представленных проверяемыми организациями и другими лицами.

В целях обеспечения проведения проверки уполномоченным органом запрашиваются у проверяемой организации необходимые документы и при необходимости иная информация о деятельности проверяемой организации, относящаяся к предмету проверки.

В запросе о представлении документов содержится перечень документов, которые проверяемая организация должна представить в уполномоченный орган.

Запрос о предоставлении документов для проведения проверки и копия приказа (распоряжения) о проведении проверки направляются руководителю проверяемой организации по почте с

уведомлением о вручении или посредством факсимильной связи не позднее чем за 10 рабочих дней до даты начала проверки.

Проверяемая организация направляет запрашиваемые документы вместе с сопроводительным письмом в уполномоченный орган по почте с уведомлением о вручении и описью вложения либо непосредственно представляет в уполномоченный орган под расписку о получении. При этом рекомендуется уведомление о вручении и опись вложения хранить до окончания проверки, а в расписке о получении требовать указания всех полученных документов.

Если запрошенные документы не могут быть представлены проверяемой организацией в уполномоченный орган в установленный в запросе о предоставлении документов срок или отсутствуют, руководитель проверяемой организации или уполномоченное им лицо до истечения срока представления документов направляет в уполномоченный орган письмо с мотивированным объяснением причин невозможности исполнения указанного запроса.

Следует обратить внимание, что в случае непредставления документов по истечении срока их представления или повторного непредставления полного комплекта запрошенных документов руководитель уполномоченного органа может принять решение:

- о проведении проверки по имеющимся в наличии у уполномоченного органа документам (материалам);
- о проведении внеплановой выездной (инспекционной) проверки;
- об информировании органов прокуратуры для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении;
- о подготовке и подаче требования в суд для истребования необходимых для проведения проверки документов.

Также к особенностям проведения камеральных проверок следует отнести и то, что обмен всеми документами осуществляется преимущественно посредством почтовой связи.

## Нормативные документы и рекомендации федеральных органов исполнительной власти

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями);
3. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 года № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2008 г. № 46);
4. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 июня 2008 года № 1238 «Об утверждении форм актов о результатах проверок» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 16 июня 2008 года, регистрационный № 11837);
5. Методические рекомендации по проведению органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования, выездных (инспекционных) проверок соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, а также организации контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений (письмо Рособрнадзора от 4 июня 2008 года № 01-251/09-01);
6. Методические рекомендации по проведению камеральных проверок органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции по надзору и контролю в сфере образования (письмо Рособрнадзора от 4 июля 2008 г. № 01-298/09-01).

## СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Законодательство РФ об общем образовании как основа управления современной школой .....	4
Раздел 2. Правовое положение школы как образовательной организации и юридического лица .....	12
Раздел 3. Локальные акты общеобразовательного учреждения .....	22
Раздел 4. Правовое регулирование экономической деятельности школы .....	28
Раздел 5. Осуществление государственного надзора и контроля в образовательном учреждении .....	50

*Учебное издание*

**Рожков А.И., Матвеев В.Ф.**

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ШКОЛЫ**

*Учебное пособие*

Редактор *В.И. Фомин*  
Верстка *Е.В. Конобеева*

---

Лицензия серия ЛР № 021321 от 14.01.99.

Подписано в печать 12.03.2009.

Формат 60x90/8. Объем 7,0 п.л.

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Тираж 160 экз. Заказ № 18.

Издательство Академии повышения квалификации  
и профессиональной переподготовки работников образования  
125212, Москва, Головинское шоссе, д. 8, корп. 2.

Отпечатано в типографии АПКипПРО  
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23.