

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ
«ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА В
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
ГОРОДА МОСКВЫ»
2014-2015 учебный год

Содержание

Раздел 1. Правовые основы системы образования

Раздел 2. Правовой статус образовательной организации.

Раздел 3. Учредитель образовательной организации.

Раздел 4. Устав и локальные нормативные акты образовательной организации.

Раздел 5. Управление образовательной организацией.

Раздел 1. Правовые основы системы образования

В общем смысле термин «система» (от греческого «systema») понимается как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном связном порядке»¹. В толковом словаре термин «система» понимается, в том числе, как «форма организации чего-либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое»².

В широком смысле система - это порядок, планомерность, правильность в расположении частей; связанное целое; совокупность взаимодействующих элементов (составных частей).

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании в РФ») система образования включает в себя:

- федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты;
- образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность;
- педагогических работников;
- обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;
- федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования;
- органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;
- организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности;
- оценка качества образования;
- объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Определение понятий, указанных в качестве элементов системы образования, дано в статье 2 Федерального закона «Об образовании в РФ»:

- федеральный государственный образовательный стандарт - совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования;

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. М.: Русский язык, 1998. С. 188 (699).

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. С. 719 (944).

- образовательный стандарт - совокупность обязательных требований к высшему образованию по специальностям и направлениям подготовки, утвержденных образовательными организациями высшего образования, определенными настоящим Федеральным законом или указом Президента Российской Федерации;

- федеральные государственные требования - обязательные требования к минимуму содержания, структуре дополнительных предпрофессиональных программ, условиям их реализации и срокам обучения по этим программам, утверждаемые в соответствии с настоящим Федеральным законом уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;

- образовательная программа - комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов;

- обучающийся - физическое лицо, осваивающее образовательную программу;

- образовательная организация - некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана;

- организация, осуществляющая обучение, - юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности;

- организации, осуществляющие образовательную деятельность, - образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение;

- педагогический работник - физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности;

- качество образования - комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

Федеральный закон «Об образовании в РФ» изменил систему образования. Согласно статье 10 Федерального закона «Об образовании в РФ» в Российской Федерации устанавливаются виды, уровни и подвиды образования:

Образование				
Виды	Общее образование	Профессиональное образование	Дополнительное образование	Профессиональное обучение
Уровни общего и профессионального образования	<p>дошкольное образование</p> <p>начальное общее образование</p> <p>основное общее образование</p> <p>среднее общее образование</p>	<p>среднее профессиональное образование</p> <p>высшее образование - бакалавриат</p> <p>высшее образование - специалитет, магистратура</p> <p>высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации</p>		
Подвиды дополнительного образования			<p>дополнительное образование детей и взрослых</p> <p>дополнительное профессиональное образование</p>	

Система образования в Российской Федерации создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

Дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование объединено под единым понятием «общее образование». Ранее именуемые «ступени общего образования» стали «уровнями общего образования». Дошкольное образование - это первый уровень общего образования (ст. 63 Федерального закона «Об образовании в РФ»). При этом дошкольное образование в отличие от начального общего, основного общего, среднего общего образования не предполагает проведение промежуточной и итоговой аттестации воспитанников по образовательным программам дошкольного образования (статьи 11, 58, 59 и 64 Федерального

закона «Об образовании в РФ»).

В рамках образовательных программ среднего профессионального образования выделены две программы - подготовка квалифицированных рабочих, служащих и подготовка специалистов среднего звена (статья 12 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Начальное профессиональное образование приравнено к уровню среднего профессионального образования по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих) (часть 1 статьи 108 Федерального закона «Об образовании в РФ»). Таким образом, обучающиеся, которые приняты на обучение по образовательным программам начального профессионального образования, до 1 сентября 2013 года, считаются принятыми на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования. На данных обучающихся распространяются права и обязанности обучающихся по образовательным программам среднего профессионального образования (часть 3 статьи 108 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

«Послевузовское профессиональное образование» стало уровнем высшего образования – подготовка кадров высшей квалификации.

«Докторантура» регламентируется не Федеральным законом «Об образовании в РФ», а Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ (в ред. от Федерального закона от 27.09.2013 № 253-ФЗ) «О науке и государственной научно-технической политике».

Федеральный закон «Об образовании в РФ» изменил систему образовательных программ. Согласно статье 12 Федерального закона «Об образовании в РФ» в Российской Федерации по уровням образования реализуются следующие образовательные программы:

Образовательные программы	
Основные образовательные программы	Дополнительные образовательные программы

основные общеобразовательные программы	основные профессиональные образовательные программы	основные программы профессионального обучения	дополнительные общеобразовательные программы	дополнительные профессиональные программы
---	--	--	---	--

Основные общеобразовательные программы:

- образовательные программы дошкольного образования;
- образовательные программы начального общего образования;
- образовательные программы основного общего образования;
- образовательные программы среднего общего образования.

Основные профессиональные образовательные программы:

- образовательные программы среднего профессионального образования:
 - программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих;
 - программы подготовки специалистов среднего звена;
- образовательные программы высшего образования:
 - программы бакалавриата;
 - программы специалитета;
 - программы магистратуры;
 - программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре);
 - программы ординатуры;
 - программы ассистентуры-стажировки.

Основные программы профессионального обучения:

- программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих;
- программы переподготовки рабочих, служащих;
- программы повышения квалификации рабочих, служащих.

Дополнительные образовательные программы:

- дополнительные общеобразовательные программы;
- дополнительные общеразвивающие программы;
- дополнительные предпрофессиональные программы;

Дополнительные профессиональные программы:

- программы повышения квалификации;
- программы профессиональной переподготовки.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность:

- самостоятельно разрабатывают и утверждают образовательные программы;
- разрабатывают образовательные программы дошкольного образования в соответствии с ФГОС дошкольного образования и с учетом соответствующих примерных образовательных программ дошкольного образования;

- разрабатывают образовательные программы по имеющим государственную аккредитацию (за исключением образовательных программ высшего образования, реализуемых на основе образовательных стандартов, утвержденных образовательными организациями высшего образования самостоятельно), в соответствии с ФГОС и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ;

- реализуют образовательные программы как самостоятельно, так и посредством сетевых форм;

- могут использовать модульный принцип содержания образовательной программы и построения учебных планов;

- могут применять систему зачетных единиц (количество зачетных единиц по основной профессиональной образовательной программе устанавливается ФГОС);

- вправе применять электронное обучение и дистанционные образовательные технологии;

- реализуют образовательные программы в организациях или вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в форме семейного образования и самообразования);

- размещает на своем официальном сайте информацию о реализуемых образовательных программах с указанием учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, предусмотренных соответствующей образовательной программой.

Одним из элементов системы образования являются организации, осуществляющие образовательную деятельность:

- образовательные организации;
- организации, осуществляющие обучение.

К образовательным организациям отнесены (ст. 23 Федерального закона «Об образовании в РФ»):

- дошкольная образовательная организация;
- общеобразовательная организация;
- профессиональная образовательная организация;
- образовательная организация высшего образования;
- организация дополнительного образования;
- организация дополнительного профессионального образования.

К организациям, осуществляющим обучение, относятся следующие юридические лица (ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об образовании в РФ»):

Разновидность организаций, осуществляющих обучение	Право на ведение образовательной деятельности (реализация образовательных программ)
научные организации ¹	вправе реализовывать образовательные программы магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров, ординатуры, профессионального обучения и дополнительные профессиональные программы
организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей ¹	вправе реализовывать основные и дополнительные общеобразовательные программы, основные программы профессионального обучения, осуществлять присмотр и уход ²

¹ Научными организациями признаются юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность (п. 1 ст. 5 Федерального закона от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

¹ Организация для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, - это образовательная организация, медицинская организация, а также организация, оказывающая социальные услуги, в которую помещаются под надзор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (абз. 5 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 года N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

² К образовательным учреждениям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся в том числе детские дома, детские дома-школы, школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальные (коррекционные) детские дома и школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья; к медицинским организациям - дома ребенка; к организациям, осуществляющим социальные услуги, - детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками.

В свою очередь, организация для детей-сирот будет относиться к образовательной организации, медицинской организации или организации, оказывающей социальные услуги, в зависимости от основного вида деятельности, осуществляемого организацией. Например, организация для детей-сирот будет относиться к образовательной организации в случае, если она будет осуществлять образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности; к медицинской организации, если она будет осуществлять медицинскую деятельность в качестве основного вида; к организации, оказывающей социальные услуги, если она будет осуществлять социальные услуги в

организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых	вправе реализовывать основные и дополнительные общеобразовательные программы, основные программы профессионального обучения
организации, осуществляющие социальное обслуживание	вправе реализовывать основные и дополнительные общеобразовательные программ, основные программы профессионального обучения
иные юридические лица	вправе реализовывать программы профессионального обучения, образовательные программы дошкольного образования и дополнительные образовательные программы

Для осуществления образовательной деятельности организацией, осуществляющей обучение, в ее структуре создается специализированное структурное образовательное подразделение. Деятельность такого подразделения регулируется положением, разрабатываемым и утверждаемым организацией, осуществляющей обучение (ч. 6 ст. 31 Федерального закона «Об образовании в РФ»). При этом согласно ст. 21 Федерального закона «Об образовании в РФ» на организации, осуществляющие обучение, их обучающихся и педагогических работников, распространяются права, социальные гарантии, обязанности и ответственность образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций.

Федеральным законом «Об образовании в РФ» выделяются формы получения образования и формы обучения:

	Формы получения образования	
	В организациях, осуществляющих образовательную деятельность	Вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность
Формы обучения	Очная Очно-заочная	Семейное образование Самообразования

качестве основного вида деятельности (содержание, защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

При этом в соответствии со статьей 108 Федерального закона об образовании организации для детей-сирот, являющиеся специальными (коррекционными) образовательными учреждениями для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, должны быть до 1 января 2016 года переименованы в общеобразовательные организации в силу закона. В остальных случаях в отношении каждой организации для детей-сирот, относящейся в настоящее время к образовательным организациям, учредитель должен принять решение индивидуально с учетом региональных особенностей, например, возможности организовать обучение контингента соответствующей организации в иных близлежащих образовательных организациях (Письмо Минобрнауки России от 21 августа 2013 г. № ВК-316/07 «Об организациях для детей-сирот»).

	Заочная	
Допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения.		

Отдельная статья в Федеральном законе «Об образовании в РФ» посвящена вопросам экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования.

«Согласно ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об образовании в РФ» экспериментальная деятельность направлена на разработку, апробацию и внедрение новых образовательных технологий, образовательных ресурсов. Экспериментальная деятельность осуществляется в форме экспериментов, порядок и условия проведения которых определяются Правительством Российской Федерации. Таким образом, осуществление экспериментальной деятельности на уровне школы или муниципального образования Федеральным законом «Об образовании в РФ» не предусматривается.

Что касается инновационной деятельности, то она в отличие от экспериментов, предполагает совершенствование научно-педагогического, учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования и осуществляется в форме реализации инновационных проектов и программ (ч. 3 ст. 20 Федерального закона «Об образовании в РФ»). Инновационная деятельность осуществляется образовательными организациями и иными действующими в сфере образования организациями, а также их объединениями. Требованием к осуществлению инновационной деятельности является строгое соблюдение прав и законных интересов участников образовательных отношений, предоставление и получение образования, уровень и качество которого не могут быть ниже требований, установленных федеральным государственным образовательным стандартом.

При этом Федеральный закон «Об образовании в РФ» (ч. 4 ст. 20) предусматривает возможность получения образовательными организациями статуса федеральных и региональных инновационных площадок с целью поддержки реализации инновационных проектов и программ, имеющих существенное значение для обеспечения развития системы образования. Однако указанная норма не исключает возможность осуществление инновационной деятельности на уровне общеобразовательных организаций вне статуса федеральной или региональной площадки при соблюдении общих требований законодательства. Кроме того, не исключается и поддержка инновационной деятельности на уровне муниципального образования при наличии соответствующих возможностей»¹.

Система образования в Российской Федерации регламентируется нормативными правовыми

¹ Рожков А.И. // http://273-фз.пф/voprosy_i_otvety/kak-v-novom-zakone-reglamentiruetsya-eksperimentalnaya-i-innovacionnaya-deyatelnost

актами. Так, Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 11 устанавливает, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

Конституцией Российской Федерации установлены общие правила разграничения полномочий:

- статья 71 устанавливает перечень вопросов, которые относятся к исключительной компетенции Российской Федерации;

- статья 72 устанавливает перечень вопросов, которые относятся к совместной компетенции Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. По данным вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и актом субъекта Российской Федерации, действует федеральный закон;

- статья 73 наделяет субъекты Российской Федерации всей полнотой государственной власти по вопросам, не отнесенным к полномочиям Российской Федерации и (или) совместным полномочиям Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

- федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц;

- федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий;

- местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения;

- органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Таким образом, нормативное правовое регулирование системы образования в Российской Федерации имеет многоуровневый характер. В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы образования и воспитания находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это означает принятие документов по вопросам образования на разных уровнях власти. Исходя из федеративной формы государственного

устройства России и гарантированности местного самоуправления, выделяют следующие уровни нормативного правового регулирования:

- федеральный уровень;
- уровень субъекта Российской Федерации (региональный уровень);
- муниципальный уровень;
- локальные нормативные акты образовательного учреждения.

В настоящее время нормативную правовую основу разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере образования образуют:

- Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями);
- Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон 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);
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) «Об образовании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с последующими изменениями и дополнениями);
- подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
- уставы и иные правовые акты муниципальных образований;
- соглашения между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, Российской Федерации и муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Федеральный закон «Об образовании в РФ», принятый 29 декабря 2012 года, является основополагающим нормативным правовым актом в сфере образования., включающем как общие положения, так и положения, регулирующие отношения по отдельным видам и уровням

образования.

Говоря о правовом регулировании отношений в сфере образования, нужно отметить, что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В частности, ч. ч. 1, 2 ст. 28 Конвенции о правах ребенка, принятой резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г., предусматривают, что государства-участники, признавая право ребенка на образование, вводят бесплатное и обязательное начальное образование, обеспечивают доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств, обеспечивают доступность информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей, принимают меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу, а также меры для обеспечения того, чтобы школьная дисциплина поддерживалась с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка.

Российской Федерацией заключены многочисленные международные договоры двустороннего характера правительственного уровня, касающиеся вопросов образования (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгерской Республики о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 20 сентября 1993 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области культуры и образования от 10 февраля 1998 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области образования, науки и культуры от 15 февраля 1994 г. и др.).

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Части 3 и 4 статьи 4 Федерального закона «Об образовании в РФ» устанавливают приоритет норм (правил, гарантий) Федерального закона «Об образовании в РФ» относительно тех норм, которые регулируют отношения в сфере образования и устанавливаются:

- другими федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- правовыми актами органов местного самоуправления.

В случае если обнаруживается любое несоответствие нормативных правовых актов (исключая Конституцию Российской Федерации и международные договоры) нормам

Федерального закона «Об образовании в РФ», подлежат применению нормы Федерального закона «Об образовании в РФ» (в том случае, если иное не установлено в Федеральном законе «Об образовании в РФ»).

Одним из необходимых условий действенной и эффективной реализации Федерального закона «Об образовании в РФ» является развитие и конкретизация закрепленных им норм в законодательстве субъектов Российской Федерации. Реализуя свои полномочия на осуществление законотворческой деятельности, субъекты Российской Федерации имеют возможность существенно развить и дополнить общие нормы федерального законодательства с учетом социально-экономических, географических, этнокультурных, демографических и иных особенностей региона.

Следует обратить внимание, что исключительно в форме законов субъектов Российской Федерации могут устанавливаться первичные нормы регионального законодательства по вопросам, составляющим предмет нового Федерального закона, нормы, закрепляющие с учетом особенностей конкретного субъекта Российской Федерации компоненты системы образования, особенности организации образовательной деятельности, социальные и иные гарантии обучающихся и педагогических работников, особенности организации управления образованием на территории субъекта Российской Федерации, основные принципы финансового обеспечения образовательной деятельности на региональном уровне. Указанные нормы могут быть урегулированы как в рамках единого базового регионального закона об образовании, так и отдельными законодательными актами субъектов Российской Федерации, регулирующими различные вопросы построения региональной системы образования. Проект модельного закона субъекта Российской Федерации «Об образовании в субъекте Российской Федерации» был опубликован на официальном сайте Минобрнауки России по ссылке http://минобрнауки.рф/документы/1249/файл/1880/Проект_модельного_закона.pdf.

Федеральным законом «Об образовании в РФ» предусматривается, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные права и меры социальной поддержки обучающихся, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Такие права и меры социальной поддержки должны устанавливаться законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Необходимо помнить, что законодательные акты субъектов Российской Федерации по вопросам образования должны состоять по преимуществу из оригинальных норм субъекта Российской Федерации. Для целей полноты и ясности нормативных положений таких актов допускается воспроизведение отдельных общих положений Федерального закона «Об образовании в РФ». Однако оно должно носить ограниченный характер.

Раздел 2. Правовой статус образовательной организации.

В Российской Федерации получить образование возможно в различных формах:

- 1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (очная, очно-заочная или заочная форма);
- 2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в форме семейного образования и самообразования).

Организация (organization) – это компания, фирма, проект, предприятие, учреждение, завод, фабрика, объединение, орган власти, общественный институт или ассоциация и т.п. либо их части, входящие или не входящие в их состав, различных форм собственности, которые имеют собственные функции и управление¹; группа работников и необходимых средств с распределением ответственности, полномочий и взаимоотношений².

Организация в теории юриспруденции – это объединение двух и более лиц, являющихся субъектами гражданского права (обладающие гражданской правоспособностью).

Под *организацией* понимается объединение двух и более физических (юридических) лиц, являющихся субъектами гражданского права (то есть обладающих гражданской правосубъектностью).

Правосубъектность организации означает наличие правоспособности (правовая возможность обладать правами и обязанностью), дееспособности (правовая возможность реализовать права и обязанности) и деликтоспособности (правовая возможность нести ответственность за совершенные деяния).

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Некоммерческая организация создается для достижения социальных, культурных, управленческих и иных целей. Получаемая некоммерческой организацией от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности прибыль не распределяется между участниками (учредителями), а направляется на достижение уставной цели и задач.

Образовательной называется некоммерческая организация, которая осуществляет на основании лицензии в качестве основного вида образовательную деятельность в соответствии со

¹ «ГОСТ 12.0.230-2007. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования» (введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 10.07.2007 N 169-ст).

² «ГОСТ ISO 9000-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» (введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 N 1574-ст)

своими уставными целями, то есть реализует одну и (или) несколько образовательных программ (ст. 2 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (п. 2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Понятие «образовательная организация» используется в Федеральном законе № 273 в связи с тем, что образовательные организации могут создаваться не только в форме учреждения. Согласно части 1 статьи 22 Федерального закона № 273 образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, в которых могут быть созданы образовательные организации, установлены Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон «О некоммерческих организациях»). Одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций является, в том числе, учреждение¹.

Термин «учреждение» означает одну из организационно-правовых форм некоммерческой организации (юридического лица). Организационно-правовая форма юридического лица – это принадлежность образовательного учреждения к определенному виду собственности.

Следует отметить, что ГК РФ не дает определения понятия «организационно-правовая форма». Единственное нормативное определение рассматриваемого термина дается во Введении к Общероссийскому классификатору организационно-правовых форм, утвержденному приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 16 октября 2012 г. № 505-ст:

Под организационно-правовой формой организации понимается способ закрепления (формирования) и использования организацией имущества и вытекающие из этого ее правовое положение и цели предпринимательской деятельности.

ГК РФ перечисляет следующие виды (организационно-правовые формы) некоммерческих организаций:

- потребительские кооперативы;
- общественные или религиозные организации (объединения);

¹ Письмо Минобрнауки России от 10 июня 2013 г. № ДЛ-151/17 «О наименовании образовательных учреждений»

- учреждения;
- благотворительные и иные фонды;
- ассоциации (союзы).
- другие, предусмотренные законом.

В отличие от коммерческих организаций *перечень некоммерческих организаций является открытым* и в случае принятия соответствующего закона может быть дополнен иными формами.

П. 18 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в РФ» не содержит прямых ограничений по формам некоммерческих организаций, в которых может быть создана образовательная организация. Данный пункт содержит важное условие о том, что такая организация должна иметь в качестве основного вида деятельности образовательную деятельность в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана.

Приведем пример: в соответствии с п. 1 ст. 123.17 ГК РФ Фондом признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели. Если в качестве основного вида деятельности в уставе фонда указана образовательная деятельность, то фонд может считаться образовательной организацией. Если же указаны в качестве основных, например, благотворительные цели, то нет.

Ч. 4. ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает за муниципальными образованиями право создавать из возможного перечня некоммерческих организаций лишь муниципальные учреждения.

Отсутствие ведения образовательной деятельности в качестве основного вида деятельности, однако, не означает, что указанные в примерах выше юридические лица не имеют права заниматься образовательной деятельностью вообще. При условии получения ими соответствующей лицензии они получают такое право. Федеральный закон «Об образовании в РФ» относит такие организации к организациям, осуществляющим обучение. Согласно п. 19 ст. 2 данного закона организация, осуществляющее обучение - юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности.

В соответствии со ст.ст. 2, 21, 31, 32 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательной деятельностью на территории Российской Федерации вправе заниматься:

- организации, осуществляющие образовательную деятельность (образовательные организации и организации, осуществляющие обучение);
- индивидуальные предприниматели.

К образовательным организациям отнесены (ст. 23 Федерального закона «Об образовании в РФ»):

- дошкольная образовательная организация;
- общеобразовательная организация;
- профессиональная образовательная организация;
- образовательная организация высшего образования;
- организация дополнительного образования;
- организация дополнительного профессионального образования.

Организация, осуществляющая обучение, - это юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности (п. 19 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Для осуществления образовательной деятельности организацией, осуществляющей обучение, в ее структуре создается специализированное структурное образовательное подразделение. Деятельность такого подразделения регулируется положением, разрабатываемым и утверждаемым организацией, осуществляющей обучение (ч. 6 ст. 31 Федерального закона «Об образовании в РФ»). При этом согласно ст. 21 Федерального закона «Об образовании в РФ» на организации, осуществляющие обучение, их обучающихся и педагогических работников, распространяются права, социальные гарантии, обязанности и ответственность образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций.

Индивидуальный предприниматель – это физическое лицо, зарегистрированное в установленном порядке в налоговом органе и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств (ч. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации).

Индивидуальный предприниматель осуществляет образовательную деятельность непосредственно или с привлечением педагогических работников (ч. 1 ст. 32 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Индивидуальный предприниматель вправе реализовывать основные и дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения (ч. 3 ст. 32 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Законодательство разделяет все образовательные учреждения в зависимости от формы собственности и категории учредителя (кем она создана) на следующие виды:

- государственные (федеральные и региональные);
- муниципальные;
- частные;
- духовные.

Духовные образовательные учреждения создаются централизованными религиозными организациями, подлежат регистрации в качестве религиозных организаций, имеют право на основании лицензии на осуществление образовательной деятельности реализовывать образовательные программы среднего профессионального образования и высшего образования в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов для подготовки служителей и религиозного персонала религиозных организаций (ст. 19 Федерального закона от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»).

Частным образовательным учреждением признается организация, созданная собственником (физическим лицом, физическими лицами и (или) юридическим лицом, юридическими лицами или их объединениями) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, имущество которого закрепляется за ним на праве оперативного управления (ч. 7 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в РФ»; ст. 9 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях»).

Государственным является образовательное учреждение, созданное Российской Федерацией (федеральное государственное образовательное учреждение) или субъектом Российской Федерации (государственное образовательное учреждение, находящееся в ведении субъекта Российской Федерации).

Муниципальным является образовательное учреждение, созданное муниципальным образованием (муниципальным районом или городским округом).

В отличие от ранее действовавшего Закона РФ «Об образовании», который устанавливал достаточно сложную типологию образовательных организаций, включавшую в себя как их типы, так и виды, Федеральный закон № 273-ФЗ в ст. 23 предусматривает деление образовательных организаций только на типы в соответствии с образовательными программами, реализация которых является основной целью их деятельности.

Кроме этого, Федеральный закон № 273-ФЗ не предусматривает специального регулирования для отдельных групп (видов) образовательных организаций в рамках выделенных им типов, а также принятия типовых положений. Вместе с тем, это не означает, что какие-либо организации внутри типа не могут иметь свои особенности или особые условия реализации образовательных программ. Данный закон это допускает, однако не устанавливает особых правил для образовательных организаций, например, реализующих общеобразовательные программы с использованием культурно-исторических традиций российского казачества. Особенности осуществляемой образовательной деятельности, а также дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образовательных услуг могут быть отражены и в названии образовательной организации.

Согласно ч. 6 ст. 23 Федерального закона «Об образовании в РФ» в наименовании образовательной организации могут использоваться наименования, указывающие на особенности осуществляемой образовательной деятельности (уровень и направленность образовательных программ, интеграция различных видов образовательных программ, содержание образовательной программы, специальные условия их реализации и (или) особые образовательные потребности обучающихся), а также дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и иные функции).

Государственные и муниципальные образовательные учреждения в соответствии с образовательными программами, реализация которых является основной целью их деятельности (ст. 23 Федерального закона «Об образовании в РФ»), подразделяются на следующие типы:

Тип образовательной организации	Основная уставная цель образовательной деятельности	Дополнительная образовательная деятельность по образовательным программам, реализация которых не является основной уставной целью
дошкольная образовательная организация	реализация образовательных программ дошкольного образования, присмотр и уход за детьми	реализация дополнительных общеразвивающих программ
общеобразовательная организация	реализация образовательных программ начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования	реализация образовательных программ дошкольного образования, дополнительных общеобразовательных программ, программ профессионального обучения
профессиональная образовательная организация	реализация образовательных программ среднего профессионального образования	реализация основных общеобразовательных программ, программ профессионального обучения, дополнительных общеобразовательных программ, дополнительных профессиональных программ
образовательная организация высшего образования	реализация образовательных программ высшего образования и научная деятельность	реализация основных общеобразовательных программ, образовательных программ среднего профессионального образования, программ профессионального обучения,

		дополнительных общеобразовательных программ, дополнительных профессиональных программ
организация дополнительного образования	реализация дополнительных общеобразовательных программам	реализация образовательных программ дошкольного образования, программ профессионального обучения
организация дополнительного профессионального образования	реализация дополнительных профессиональных программам	реализация программ подготовки научно- педагогических кадров, программ ординатуры, дополнительных общеобразовательных программ, программ профессионального обучения

Таким образом, типология образовательных организаций существенным образом сокращается. Все разнообразные виды общеобразовательных организаций (лицеи, гимназии, школы, коррекционные школы, школы-детские сады и т.п.), которые выделялись ранее, теперь являются общеобразовательными организациями. Их правовой статус идентичен, пределы правоспособности определяются схожим образом. Вместе с тем, они вправе сохранить в своем наименовании указание на ранее имевшийся вид учреждения, т.е., фактически, сделать указание в наименовании на особенности организации и осуществления образовательной деятельности в данной конкретной образовательной организацией.

В ст. 31 Федерального закона «Об образовании в РФ» установлены ограничения для программ, по которым могут осуществлять образовательную деятельность указанные организации. Юридическое лицо (не образовательная организация) может реализовывать программы профессионального обучения, образовательные программы дошкольного образования и дополнительные образовательные программы.

При этом типология образовательных организаций построена на принципах определения таких образовательных программ, реализация которых относится к основным целям их деятельности. При этом также разрешено реализовать некоторые образовательные программы, которые не относятся к основным целям деятельности учреждения. Типы образовательных организаций, виды образовательных программ, которые они реализуют в качестве основных целей своей деятельности, а также виды образовательных программ, которые им разрешено реализовать, но которые не относятся к основным целям их деятельности, закреплены в статье 23 Федерального закона № 273-ФЗ.

У государственных же и муниципальных учреждений выделяются также основные виды деятельности (по которым может быть выдано государственное или муниципальное задание), и иные виды деятельности. Бюджетное и гражданское законодательство оперирует понятиями основных и не основных видов деятельности.

Согласно части третьей статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ, государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта Российской Федерации, муниципальными учреждениями формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности, в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета). Часть 3 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливает, что государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Аналогичная норма для автономных учреждений установлена в части 2 статьи 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ.

Законодатель различает термины «основной вид деятельности» и «основная цель деятельности». В этой связи представляется, что основные цели деятельности определены законодательством об образовании. Основные же виды деятельности устанавливаются учредителем в уставе с целью формирования государственных (муниципальных) заданий. Представляется также, что реализация образовательных программ и иных услуг, предусмотренных для конкретного типа образовательных организаций в качестве основной цели их деятельности, должна быть в любом случае включена в состав основных видов их деятельности. Однако, реализация образовательных программ, которые не отнесены к основным целям деятельности образовательной учреждения, вполне может выступать в качестве основного вида деятельности учреждения.

Одной из важнейших черт, определяющих правосубъектность учреждений, является то, что они относятся к некоммерческим организациям, на что прямо указывает п. 1 ст. 123.21 ГК РФ. Как уже отмечалось, некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную

прибыль между участниками. Так как для учреждений наличие участников в гражданско-правовом понимании данного термина нехарактерно, то, таким образом, существенным следствием из того, что учреждение является некоммерческой организацией, становятся цели создания и деятельности учреждения. Точнее, запрет на извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Так, п. 1 ст. 123.21 ГК РФ отмечает, что учреждение создается для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера, определяя тем самым, что **основные цели деятельности учреждения не могут быть связаны с извлечением прибыли.**

Однако это не означает, что учреждениям запрещено в связи с этим заниматься приносящей доход деятельностью вообще. Так, например, Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», закрепляя в ч. 1 ст. 2, что автономное учреждение является некоммерческой организацией, в ч. 7 ст. 4 указывает, что оно вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе). Аналогичные положения применительно к бюджетным учреждениям содержатся в абз. 2 п. 4 ст. 9.2 Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, можно констатировать, что **приносящая доход деятельность разрешена учреждениям при соблюдении двух условий:**

- во-первых, виды такой деятельности должны быть указаны в уставе;
- во-вторых, такая деятельность должна носить дополнительный характер и служить достижению основной некоммерческой цели деятельности учреждения.

Еще одной отличительной особенностью учреждений является характер их прав на свое имущество.

Права учреждения на имущество, закрепленное за ним собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением, определяются в соответствии со [статьей 296](#) ГК РФ. Данная статья называется «Право оперативного управления», а указанное право относится к ограниченным вещным правам. Следует отметить, что принадлежность имущества учреждению на праве, отличном от права собственности, является его отличительной характеристикой среди всех юридических лиц.

Не менее характерной чертой учреждений является их ответственность по своим обязательствам. **Только у казенных предприятий и учреждений (частных и казенных) субсидиарную ответственность по их обязательствам в полной мере несет собственник имущества данных юридических лиц.** Вместе с тем, собственник имущества бюджетных и автономных учреждений ответственности по их обязательствам не несет (за исключением

обязательств, связанных с причинением вреда гражданам), однако у данных типов учреждений не может быть обращено взыскание на ряд категорий их имущества.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения в свою очередь бывают в зависимости от модели финансово-хозяйственной деятельности трех типов: казенными, бюджетными и автономными (п. 2 ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»)¹.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Казенным называется государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Автономным образовательным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Образовательные учреждения самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами (ч. 1 ст. 27 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима

¹ Деление учреждений на казенные, бюджетные и автономные введено Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83)

пребывания обучающихся (филиалы, представительства, отделения, факультеты, институты, центры, кафедры, подготовительные отделения и курсы, научно-исследовательские, методические и учебно-методические подразделения, лаборатории, конструкторские бюро, учебные и учебно-производственные мастерские, клиники, учебно-опытные хозяйства, учебные полигоны, учебные базы практики, учебно-демонстрационные центры, учебные театры, выставочные залы, учебные цирковые манежи, учебные танцевальные и оперные студии, учебные концертные залы, художественно-творческие мастерские, библиотеки, музеи, спортивные клубы, студенческие спортивные клубы, школьные спортивные клубы, общежития, интернаты, психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в ней обучающихся, и иные предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации структурные подразделения).

Образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания обучающихся. В условиях общеобразовательной организации такими структурными подразделениями могут быть, прежде всего, филиалы школы, центры, методические и учебно-методические подразделения, лаборатории, библиотеки, музеи, школьные спортивные клубы, интернаты, психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в ней обучающихся. Данный перечень, указанный в ч. 2 статьи 27 Федерального закона «Об образовании в РФ», не является исчерпывающим. Общеобразовательные организации вправе иметь в своей структуре и иные предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации.

Когда организация сравнительно невелика, каждый работник может выполнять определенную функцию, и руководитель может осуществлять управление, ставя задачи непосредственно работникам. Должность работника в этом смысле является минимальной структурной единицей образовательной организации. При росте же численности организации возникает необходимость объединить работников в определенные группы, с тем, чтобы руководство организацией осуществлялось посредством руководства группами работников, ответственность же за организацию деятельности группы передается нижестоящему руководителю. В этом случае в организации официально выделяются определенные части, выполняющие поставленный круг задач – т.е. формируются структурные подразделения.

Вопрос о том, какие именно структурные подразделения будут сформированы, зависит от внутренних потребностей организации. Если в крупной образовательной организации целесообразно выделять такие подразделения, как бухгалтерия, юридический отдел, отдел кадров

и т.п., в небольшой организации может даже не быть специфической ставки для работника соответствующего профиля, не говоря уже о выделении структурного подразделения.

Структура организации может отличаться не только по выделяемым подразделениям и их количеству, но и по иерархической сложности, по наличию уровней. В рамках одного структурного подразделения могут быть сформированы собственные структурные подразделения, если это необходимо, поскольку управлять целым подразделением без создания внутренней структуры сложно. Например, в составе управлений, центров выделяются отделы. Вряд ли подобное актуально для небольших образовательных организаций, но такая возможность есть у любого юридического лица.

Структурное подразделение – это часть юридического лица, которая официально выделена, имеет положение (иной локальный нормативный акт), фиксирующий его статус, руководителя, определенные цели, задачи, функции, штатную численность. Структурное подразделение может быть обособленным, и не обособленным. Обособленное структурное подразделение характеризуется раздельным учетом имущества.

Структурное подразделение не имеет собственной правосубъектности, то есть не может иметь права и нести обязанности, не может действовать от собственного имени. Оно является частью юридического лица, и действует, как часть юридического лица, от имени юридического лица, если ему отдельно была дана такая возможность (например, выписана доверенность на имя руководителя). Структурное подразделение не является юридическим лицом, а потому у него нет работников, договоров и т.п. – все работники структурного подразделения являются работниками юридического лица, договоры заключаются самим юридическим лицом, юридическую ответственность также несет юридическое лицо в целом.

Образовательная организация фактически самостоятельно определяет свою внутреннюю структуру с учетом существующих требований законодательства. При этом определенные особенности предусмотрены для филиалов и представительств (последние в общеобразовательных организациях встречаются крайне редко).

Среди структурных подразделений образовательного учреждения выделяют:

- филиалы и представительства, находящиеся вне места расположения основного (головного) подразделения (статья 55 ГК РФ);
- организационно-подчиненные (внутренние) подразделения.

Представительство - это обособленное подразделение вне места нахождения юридического лица, которое не выполняет уставную образовательную или воспитательную деятельность, а только представляет интересы учреждения и (или) осуществляет их защиту. Представительство не занимается финансово-хозяйственной и образовательной деятельностью.

Филиалом называется подразделение, выполняющее полностью или частично основную деятельность образовательного учреждения, в том числе полномочия представительства. Согласно с. 4 ст. 91 и ч. 9 ст. 92 Федерального закона «Об образовании в РФ» филиалы образовательных учреждений (организаций) проходят лицензирование и государственную аккредитацию в общем порядке, установленном для образовательных учреждений (организаций). Филиал вправе вести хозяйственно-финансовую деятельность, использовать и (или) осуществлять функции по оперативному управлению имуществом образовательного учреждения.

Общие требования к филиалам и представительствам юридического лица изложены в ст. 55 ГК РФ. Филиал, как и представительство располагается вне места нахождения юридического лица. В гражданском законодательстве и юридической литературе нет единого подхода к определению понятия «вне места нахождения юридического лица». Существуют совершенно разные трактовки. На практике можно согласиться с позицией, что нахождение обособленного структурного подразделения в другой административно-территориальной единице (например, в другом муниципальном образовании) рассматривается как наличие филиала образовательной организации. С этим согласуются и положения п. 2 ст. 54 ГК РФ. Согласно данной статье место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории РФ путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования).

Отличие филиала от представительства состоит в том, что филиал осуществляет все функции юридического лица или их часть, в том числе функции представительства, а представительство только представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту. Иными словами в представительствах школы образовательный процесс вестись не может (это функция школы), а может, например, вестись работа по обеспечению связи школы с иными образовательными организациями или органами власти. На практике у школ представительства практически не встречаются.

В соответствии с общей нормой ГК РФ Федеральный закон № 273-ФЗ прямо указывает на то, что осуществление образовательной деятельности в представительстве образовательной организации запрещается (ч. 4 ст. 27).

Нарушение запрета на ведение образовательной деятельности представительствами образовательных организаций может повлечь за собой привлечение к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.30 КоАП РФ.

Филиалы, как и представительства, не обладают самостоятельной правоспособностью (подробнее см. главу 1) и не является юридическими лицами. Директор филиала назначается руководителем образовательной организации и действует на основании выданной ему доверенности.

Важным отличием филиала и представительства от иных структурных подразделений (например, библиотеки или столовой) является тот факт, что сведения о филиалах и представительствах должны быть указаны в уставе образовательной организации (абзац третий п. 3 ст. 55 ГК РФ). Поскольку устав образовательной организации, созданной в форме учреждения, изменения и дополнения к нему утверждаются учредителем (органом, выполняющим функции и полномочия учредителя образовательной организации), то фактически можно сделать вывод, что образовательная организация может создать филиал или открыть представительство по согласованию с учредителем, который утверждает соответствующие изменения в устав.

Федеральным законом № 273-ФЗ установлены определенные особенности создания и ликвидации филиалов образовательных организаций, которые касаются государственных и муниципальных общеобразовательных организаций.

В соответствии с ч. 6 ст. 27 Федерального закона № 273-ФЗ принятие органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя образовательной организации, решения о ликвидации филиала государственной и (или) муниципальной общеобразовательной организации допускается в том же порядке, что и решение о реорганизации или ликвидации общеобразовательной организации, т.е. на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения, а при реорганизации или ликвидации филиала муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, – с учетом мнения жителей данного сельского поселения (части 11 – 12 ст. 22)¹.

Федеральным законом № 273-ФЗ установлена еще одна особенность для создания филиалов государственных образовательных организаций, находящихся в ведении субъекта РФ, или муниципальных образовательных организаций на территории другого субъекта РФ или территории другого муниципального образования (муниципального района или городского округа). Согласно ч. 8 ст. 27 данного Федерального закона создание таких филиалов осуществляется по согласованию соответственно с органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим государственное управление в сфере образования, и органом местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования, по месту нахождения создаваемого филиала.

Собственное понимание обособленного структурного подразделения существует и в налоговом законодательстве. Следует учитывать, что, если гражданское законодательство формирует само понятие структурного подразделения, филиала, представительства, то положения налогового кодекса не носят универсального характера – эти нормы используются исключительно в целях осуществления налогообложения деятельности учреждения, т.е. не применяются вне рамок налоговых правоотношений.

¹ Подробнее об этом см. § 6 Главы 1 Раздела I.

В статье 11 Налогового кодекса дано следующее определение.

Обособленное подразделение организации - любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения организации таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации, и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца.

Можно сделать вывод, что определения даны в целях осуществления обязанностей по уплате налогов и сборов, не носят универсального характера. Понятие места нахождения специфично, и связано с местом осуществления деятельности через обособленное подразделение (а не с местом регистрации, местом нахождения единоличного исполнительного органа, как в гражданском праве).

Создание структурного подразделения образовательной организации требует совершения следующих действий.

- Принятие решения о его создании (по общему правилу, приказом руководителя, однако может потребоваться согласование с учредителем, если подразделение требует отражения в уставе, например, филиал, представительство).

- Создание филиала, представительства требует внесения изменений в устав учреждения, регистрации новой редакции устава, подачи сведений о филиалах юридического лица. Создание иного территориально обособленного подразделения может потребовать внесения информации об адресе осуществления деятельности в устав.

- Разработка и утверждение положения о структурном подразделении. В случае филиала, представительства публикация указанного положения в установленном порядке.

- Внесение в штатное расписание соответствующих должностей (разделов).

- Назначение на должность руководителя подразделения и заключение с ним трудового договора, либо внесение изменений в имеющийся трудовой договор (в случае перевода с другой должности). При принятии такого решения – выдача ему доверенности на совершение тех или иных юридически значимых действий. Выдача доверенности руководителю филиала, представительства – в обязательном порядке.

- Решение вопросов об имуществе, используемом в деятельности обособленного подразделения, и оформлении этого имущества на отдельном учете.

- При необходимости формирование собственной сметы.

- Кадровое комплектование подразделения. Заключение договоров с вновь набираемыми сотрудниками, либо внесение изменений в договоры в связи с переводом имеющихся работников.

Может осуществляться как руководителем подразделения, если ему переданы такие полномочия по доверенности, так и руководителем образовательной организации.

- Сообщение в налоговый орган по месту регистрации о созданных обособленных подразделениях (в понимании налогового законодательства – фактически о создании стационарных рабочих мест). Постановка обособленных подразделений на учет в соответствующем налоговом органе. Постановка на учет в налоговых органах по месту нахождения филиала, представительства, осуществляется на основании сведений, содержащихся соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц.

- Направление уведомлений в органы контроля за уплатой страховых взносов (например, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования).

- В случае необходимости оформление печатей, бланков, вывесок, совершение иных необходимых действий подобного рода.

- В случае необходимости – открытие счетов.

- Для ведения образовательной деятельности – прохождение необходимых лицензионных процедур.

Специфических требований по созданию образовательных организаций Федеральный закон «Об образовании в РФ» не устанавливает, поэтому применяется общий порядок создания и государственной регистрации юридических лиц, установленный ГК РФ и Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Согласно ч. 10 ст. 22 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательная организация реорганизуется или ликвидируется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об образовании.

Реорганизация образовательного учреждения - это прекращение и (или) изменение организационно-правовой формы или правового статуса учреждения при сохранении правопреемственности. Реорганизовать организацию означает ее преобразовать, переустроить структуру, управление при сохранении основных средств, производственного потенциала предприятия.

Реорганизация юридического лица (статьи 57 - 60 ГК РФ) связана с правопреемством реорганизованного юридического лица и необходимостью его соответствующего надлежащего правового оформления (наличие передаточного акта и разделительного баланса, государственная регистрация вновь возникшего юридического лица либо внесение изменений в учредительные документы существующих юридических лиц и т.д.).

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят

все права и обязанности реорганизованного юридического лица как единое целое (универсальное правопреемство) в соответствии с передаточным актом (статья 59 ГК РФ).

Следует отметить, что переходят права и обязанности, которые не только признаются или оспариваются сторонами, но и те, которые на момент реорганизации не выявлены, но существуют независимо от указания на них в передаточном акте¹.

В частности, статьей 75 Трудового кодекса РФ (ТК РФ) устанавливается, что при реорганизации образовательного учреждения к вновь возникшим юридическим лицам переходят трудовые обязательства перед работниками и обязательства по обеспечению реализации права граждан на бесплатное и общедоступное образование.

Реорганизация образовательного учреждения может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами (пункт 1 статьи 57 ГК РФ). Основаниями для проведения реорганизации являются, например, невыполнение уставных целей и задач; изменение контингента обучающихся, проживающих на территории, обслуживаемой образовательным учреждением; изменение образовательных запросов населения².

Согласно п. 2.1 ст. 16 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и ст.18 Федерального закона «Об автономных учреждениях» принятие решения о реорганизации и проведение реорганизации бюджетных или казенных учреждений, если иное не установлено актом Правительства Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном:

- Правительством Российской Федерации - в отношении федеральных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - в отношении учреждений субъекта Российской Федерации;
- местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных учреждений.

Так, решение о реорганизации федерального учреждения в форме разделения, выделения, слияния (если возникшее при слиянии юридическое лицо является федеральным казенным учреждением) или присоединения (в случае присоединения федерального бюджетного или автономного учреждения к казенному учреждению) принимается Правительством Российской

¹ Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 ноября 2006 года. Дело № А43-2804/2006-2-55.

² Приказ Министерства образования и науки Калужской области от 20 октября 2009 г. № 608/1 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке порядка реорганизации и (или) ликвидации муниципальных общеобразовательных учреждений»

Федерации, а решение о реорганизации федерального учреждения в форме слияния или присоединения – Министерством образования и науки Российской Федерации¹.

Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрено пять форм реорганизации образовательного учреждения: слияние, присоединение, разделение, выделение и преобразование.

При реорганизации в форме *слияния* одного юридического лица с другим создается новое юридическое лицо, к которому по передаточному акту переходят все имущественные права и обязанности каждой из реорганизованных организаций ($A + B \rightarrow C$). Реорганизуемые учреждения при слиянии прекращают свою деятельность как самостоятельные юридические лица. Капитал нового юридического лица, образовавшегося в результате слияния организаций, равен сумме активов и пассивов всех слившихся юридических лиц.

При реорганизации в форме *присоединения* одного юридического к другому юридическому лицу по передаточному акту к последнему переходят все имущественные права и обязанности присоединенного юридического лица ($A + B \rightarrow A$). Свое существование прекращает та организация, которая была присоединена. Соответственно, присоединившееся образовательное учреждение теряет свой государственный статус и самостоятельность как юридическое лицо.

При реорганизации в форме *разделения* создается два или более новых юридических лица, а прежнее учреждение прекращает свое существование ($A \rightarrow B + C$). При разделении образовательного учреждения его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом.

При реорганизации в форме *выделения* юридическое лицо продолжает функционировать в прежнем своем качестве, но отдельные его структуры или подразделения обособляются, на их базе создается одно или несколько новых юридических лиц ($A \rightarrow A + B$). К каждому из юридических лиц переходят по разделительному балансу или акту в соответствующих частях права и обязанности реорганизованного юридического лица.

Под реорганизацией образовательного учреждения в форме *преобразования* понимается изменение организационно-правовой формы либо изменение правового статуса (типа, вида, категории) образовательного учреждения (например, преобразование общеобразовательной школы в лицей или наоборот) ($A \rightarrow B$). При этом к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного образовательного учреждения в соответствии с передаточным актом.

Иные способы изменения правового статуса образовательных учреждений не являются реорганизацией. Например, согласно п. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» изменение типа государственного или муниципального

¹ Пункты 9-10 Постановления Правительства РФ от 26 июня 2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»

учреждения (например, из бюджетного в автономное учреждение) не является его реорганизацией, поскольку изменения организационно-правовой формы (учреждение) не происходит.

В соответствии со ст. 17.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» изменение типа бюджетного учреждения в целях создания казенного учреждения, а также изменение типа казенного учреждения в целях создания бюджетного учреждения осуществляются в порядке, устанавливаемом:

- Правительством Российской Федерации - в отношении федеральных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - в отношении учреждений субъекта Российской Федерации;
- местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных учреждений.

Изменение типа существующего бюджетного или казенного учреждения в целях создания автономного учреждения, а также изменение типа существующего автономного учреждения в целях создания бюджетного или казенного учреждения осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Такие виды реорганизации юридических лиц, как разделение или выделение, могут осуществляться по решению уполномоченных на то государственных органов, а слияние, присоединение и преобразование – только с их согласия.

Образовательная организация может создаваться в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций (п. 3 ст. 50 ГК РФ; Глава 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Особенностями реорганизации образовательных учреждений являются ограничения по выбору организационно-правовых форм и необходимость проведения экспертной оценки последствий принятых решений.

Решение о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной и (или) муниципальной собственностью, а также о сдаче объектов собственности в аренду, реорганизации или ликвидации государственных организаций, муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания (пункт 2 статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося федеральной государственной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации федеральных государственных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются Правительством Российской Федерации, а в отношении объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации государственных организаций субъекта Российской Федерации, муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений - уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае отсутствия экспертной оценки о последствиях реорганизации для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей решение о реорганизации образовательного учреждения признается недействительным с момента его вынесения.

Отдельного внимания заслуживает процедура изменения собственника имущества образовательного учреждения.

Перераспределение имущества между публично-правовыми образованиями осуществляется в порядке и на основании Федеральных законов от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 статьи 31 Федерального закона от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность и из собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в федеральную собственность принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 5.13 Постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 N 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» таким федеральным органом исполнительной власти является Росимущество.

Ликвидация юридического лица в отличие от реорганизации означает полное прекращение его деятельности без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим юридическим лицам.

Порядок ликвидации образовательного учреждения определен ГК РФ и предусматривается в уставе организации. Ликвидация образовательного учреждения может осуществляться:

- 1) по решению учредителя (участников) либо органа образовательного учреждения, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано;
- 2) по решению суда.

Требование о ликвидации юридического лица может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено законом. В частности, действующим законодательством не предусмотрено право администрации района на предъявление иска о ликвидации образовательного учреждения, не являющегося муниципальным. Следовательно, органы, не получившие соответствующего права, обращаться в арбитражный суд с подобными исками не могут.

Принятие решения о ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

В соответствии со статьями 2 и 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти проводится опрос граждан на всей территории муниципального образования или на части его территории. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о

проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Решение о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной и (или) муниципальной собственностью, а также о сдаче объектов собственности в аренду, реорганизации или ликвидации государственных организаций, муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания (пункт 2 статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося федеральной государственной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации федеральных государственных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются Правительством Российской Федерации, а в отношении объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации государственных организаций субъекта Российской Федерации, муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений - уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае отсутствия экспертной оценки о последствиях реорганизации для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей решение о реорганизации или ликвидации образовательного учреждения может быть признано недействительным с момента его вынесения.

Факт реорганизации никак не влияет на права обучающихся реорганизуемых образовательных организаций, они сохраняют право на продолжение обучения в образовательной организации, возникшей в результате реорганизации.

Кроме этого, в соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» преобразование государственных или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм или хозяйственное общество допускается в случаях и в порядке, которые установлены законом.

На настоящий момент такой закон не принят. В этой связи преобразование государственных или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм станет возможным лишь после принятия соответствующего закона.

Новый Федеральный закон № 273-ФЗ продолжает политику по обеспечению информационной открытости образовательных организаций путем публикации сведений о них в сети «Интернет». В Федеральном законе № 273-ФЗ этому вопросу посвящена отдельная статья 29. В указанной статье сохраняются все требования к информации, размещаемой на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет», которые предъявлялись ранее ст. 32 Закона РФ «Об образовании», а также добавляется ряд новых требований.

Согласно ч. 3 Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательная организация размещает и обновляет на своем официальном сайте в сети «Интернет» целый ряд информации и документов, **в течение десяти рабочих дней со дня их создания, получения или внесения в них соответствующих изменений.**

Перечень размещаемой информации расширен в ст. 29 Федерального закона «Об образовании в РФ». Например, ранее на уровне федерального законодательства размещение информации о персональном составе педагогических работников, с указанием конкретной информации о каждом работнике, не предусматривалось. В связи с этим данная информация отсутствует на многих сайтах образовательных организаций, поскольку ранее для размещения данных, которые являются персональными данными, требовалось согласие работников. Такое согласие давали далеко не все. Теперь же данные персональные данные размещаются на основании требований федерального закона, т.е. и в отсутствие согласия субъектов персональных данных.

Указанная информация и документы подлежат размещению на официальном сайте образовательной организации в сети "Интернет" и обновлению в течение десяти рабочих дней со дня их создания, получения или внесения в них соответствующих изменений.

Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации» установлены постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 582.

Во многом данное постановление Правительства РФ воспроизводит ст. 29 Федерального закона «Об образовании в РФ». Вместе с тем, оно устанавливает и ряд новых требований.

Пользователю официального сайта должна быть предоставлена наглядная информация о структуре официального сайта, включающая в себя ссылку на официальный сайт Минобрнауки России в сети «Интернет».

Информация должна быть размещена в текстовой и (или) табличной формах, а также в форме копий документов в соответствии с требованиями к структуре официального сайта и

формату представления информации, установленными Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. На настоящий момент такие требования пока не приняты, однако их проект разработан и прошел общественное обсуждение.

Технологические и программные средства, которые используются для функционирования официального сайта, должны обеспечивать:

а) доступ к размещенной на официальном сайте информации без использования программного обеспечения, установка которого на технические средства пользователя информации требует заключения лицензионного или иного соглашения с правообладателем программного обеспечения, предусматривающего взимание с пользователя информации платы;

б) защиту информации от уничтожения, модификации и блокирования доступа к ней, а также иных неправомерных действий в отношении нее;

в) возможность копирования информации на резервный носитель, обеспечивающий ее восстановление;

г) защиту от копирования авторских материалов.

Информация на официальном сайте должна быть размещена на русском языке, а также может быть размещена на государственных языках республик, входящих в состав РФ, и (или) на иностранных языках.

В связи с тем, что размещаемая информация и документы столь многочисленны, а также в связи с тем, что большая часть информации и документов может достаточно оперативно изменяться, необходимо обеспечить ведение сайта в соответствии с требованиями законодательства.

Для этого необходимо, в первую очередь, проанализировать, в деятельности каких работников возникает информация и документы, которые необходимо размещать на сайте (например, рабочие программы учебных дисциплин разрабатываются педагогическими работниками, информацией о вновь поступившем на работу сотруднике владеет специалист, ведущий кадровое делопроизводство, а изменения в материально-техническом обеспечении образовательной деятельности отслеживает работник, ответственный за административно-хозяйственные вопросы).

Вторым шагом необходимо определить, на кого будет возложено непосредственно ведение сайта, т.е. кто конкретно должен будет размещать эту информацию с чисто технической точки зрения. Это может быть как работник образовательной организации (отдельная ставка или часть ставки, возложение обязанностей в рамках внутреннего совмещения с доплатой), либо юридическое или физическое лицо по гражданско-правовому договору (заключаемому с соблюдением всех требований к процедурам заключения).

Далее необходимо закрепить обязанности первой группы лиц в установленный срок передавать необходимую информацию лицу, размещающему информацию на сайте (с внесением соответствующих изменений в трудовой договор, должностную инструкцию и т.п. документы). Необходимо закрепить также обязанность лица, размещающего информацию на сайте, в определенный срок разместить эту информацию (документы). При определении сроков необходимо учитывать, что с момента появления информации, документа до момента обновления информации на сайте должно пройти не более 10 рабочих дней.

В статье 28 Федерального закона «Об образовании в РФ» указаны полномочия образовательной организации, которые не являются исчерпывающими.

Федеральный закон «Об образовании в РФ» не содержит строгого требования о том, что все, что отнесено к компетенции образовательной организации, она должна реализовывать лично. В связи с этим актуальным является привлечение тех или иных сторонних лиц на возмездной основе для осуществления определенных функций образовательной организации (аутсорсинг). Например, по организации питания обучающихся и работников образовательной организации.

Приложение 4 к Решению Совета глав правительств СНГ «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года» определяет эту деятельность следующим образом.

Аутсорсинг (Outsourcing) - поиск ресурсов во внешней среде организации. Организационное решение о передаче на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими и/или управленческими знаниями и средствами в какой-либо области.

Передача функций на аутсорсинг осуществляется на основе договора (оказания услуг или выполнения работ). Следует отметить, что передача функций образовательной организации на аутсорсинг не снимает с нее ответственности за осуществление функций, которые отнесены к ее компетенции.

Фактически, правовым механизмом такой передачи становится заключение гражданско-правового договора с третьим лицом (причем это может быть юридическое лицо, физическое лицо, в том числе обладающее статусом индивидуального предпринимателя). В связи с этим необходимо соблюдать требования законодательства к заключению гражданско-правовых договоров.

Это не только требования Гражданского кодекса Российской Федерации, но и требования Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", а также Федерального закона от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц". Изложение положений данных нормативных правовых актов требует значительной детализации и выходит за рамки данного учебного пособия.

Стратегия развития российского образования ставит задачу повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов образовательных организаций. Усилия направлены на стимулирование инноваций за счет стремления образовательных организаций к поддержанию и постоянному повышению качества и конкурентоспособности, расширение спектра возможностей образовательного выбора для учащихся, повышение автономии образовательных учреждений и оптимизации бюджетных расходов.

Реализация этих задач предполагает высокую степень автономии образовательных организаций в вопросах управления имущественным комплексом. Одновременно с этим необходима эффективная защита имущественного комплекса образовательных учреждений от возможной утраты по различным причинам.

Общими нормами, регулирующими вопросы имущества образовательных организаций, являются статьи 123.21, 296-298 ГК РФ.

Согласно данным статьям, образовательные организации должны иметь в собственности или на ином законном основании имущество, необходимое для осуществления образовательной деятельности, а также иной предусмотренной уставами образовательных организаций деятельности. Это требование вытекает из факта лицензирования образовательной деятельности – образовательная организация, не обладающая необходимым имуществом, не сможет получить лицензию и не сможет вести образовательную деятельность.

Законные основания могут быть различных типов. Имущество может находиться у организации на вещном праве – это не только собственность, но и оперативное управление.

Возможности образовательной организации в отношении ее имущества ключевым образом зависят от организационно-правовой формы данной организации. Можно выделить организации-собственники своего имущества (например, образовательные фонды, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации). Данные организации обладают всей полнотой полномочий в отношении имущества, решения свободно принимаются органами управления образовательной организации, которым, в соответствии с учредительными документами предоставлено такое право (на практике, решения принимаются руководителем, а ключевые решения могут требовать определенного участия коллегиальных органов управления).

С другой стороны, имеются организации – не собственники своего имущества, это государственное или муниципальное учреждение. Они существенным образом ограничены в распоряжении имуществом, поскольку не являются собственниками, а обладают имуществом на праве оперативного управления.

Согласно статье 296 ГК РФ, учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

Таким образом, в ходе владения и пользования имуществом все три типа учреждения должны учитывать цели деятельности учреждения, закрепленные в уставе учреждения, а также назначение имущества. Распоряжение же имуществом по общему правилу требует согласия собственника имущества.

При этом под распоряжением понимается не только отчуждение (продажа) имущества. **Распоряжением является определение юридической либо фактической судьбы имущества**, что включает в себя как продажу (либо иное отчуждение) имущества, так и передача имущества в аренду либо безвозмездное пользование, в том числе и в рамках договоров, регулирующих совместное осуществление некоммерческой по своему характеру деятельности. Все это также является распоряжением имуществом, для чего необходимо согласие собственника. При этом длительность передачи имущества в аренду или пользование не играет никакой роли при оценке данных действий как распоряжения имуществом. В этом смысле согласие собственника требуется как в ситуации, когда имущество передается в аренду на год, так и в ситуации, когда имущество передается в безвозмездное пользование на один час.

Возможности различных типов учреждений по распоряжению имуществом определяются статьей 298 ГК РФ.

Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества, любым имуществом, независимо от его типа.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве

оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Имущество может находиться у образовательной организации на обязательственном праве – например, на праве аренды, безвозмездного пользования, вытекающем из соответствующих договоров (аренды, безвозмездного пользования, совместной деятельности). В такой ситуации права образовательной организации в отношении данного имущества определены гражданско-правовыми требованиями к договорам соответствующего типа, и, в большей степени, положениями конкретного договора.

Достаточно частой является ситуация, когда учредитель размещает одно образовательное учреждение на площадях, закрепленных на праве оперативного управления за иным подведомственным ему учреждением. Довольно часто такое размещение оформляется договором аренды. Наиболее болезненными вопросами в такой ситуации являются проблемы распределения расходов на содержание имущества – они не могут быть профинансированы для учреждения, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, поскольку имущество передано в аренду. Финансирование же их для арендующего подведомственного учреждения создает излишнюю налоговую нагрузку. В связи с этим наиболее оптимальным в такой ситуации является заключение договора безвозмездного пользования, что позволит осуществлять содержание имущества в составе субсидии подведомственному учреждению, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления.

В более редких случаях речь идет о заключении учредителем договора аренды площадей с третьим лицом, при этом выгодоприобретателем по договору является образовательное учреждение, подведомственное учредителю. Условия таких договоров могут быть любыми, и описание ситуации зависит от конкретного договора аренды.

Имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) учреждениями, является государственным (муниципальным), а потому должны соблюдаться некоторые специфические законодательные нормы в отношении распоряжения им.

Согласно ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 27 июня 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» **заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.**

В соответствии с ч. 3 данной статьи в этом же порядке осуществляется заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении:

- государственного или муниципального недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными или муниципальными автономными учреждениями;

- государственного или муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным или муниципальным бюджетным и казенным учреждениям.

Из данного требования установлены определенные **исключения**, в частности, **соблюдение порядка не требуется, если имущество передается:**

- государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку РФ;

- государственным и муниципальным учреждениям, государственным корпорациям, государственными компаниями;

- некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных организаций (объединений) (в том числе политическим партиям, общественным движениям, общественным фондам, общественным учреждениям, органам общественной самодеятельности, профессиональным союзам, их объединениям (ассоциациям), первичным профсоюзным организациям), объединений работодателей, товариществ собственников жилья, социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими деятельности, направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в РФ, а также других видов деятельности, предусмотренных статьей 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- образовательным учреждениям независимо от их организационно-правовых форм, медицинским учреждениям частной системы здравоохранения;

- лицу, с которым заключен государственный или муниципальный контракт по результатам конкурса или аукциона, проведенных в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», если предоставление указанных прав было предусмотрено конкурсной документацией, документацией об аукционе для целей исполнения этого государственного или муниципального контракта. Срок предоставления указанных прав на такое имущество не может превышать срок исполнения государственного или муниципального контракта;

- на срок не более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев (предоставление указанных прав на такое имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов запрещается);

- по соответствующему договору и при этом являющееся частью или частями помещения, здания, строения или сооружения, при условии что общая площадь передаваемого имущества составляет не более чем 20 м² и не превышает 10% площади соответствующего помещения, здания, строения или сооружения, права на которые принадлежат лицу, передающему такое имущество.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указанный перечень указанных исключений расширен, статья дополнена следующей важной нормой.

Заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования в отношении государственного или муниципального имущества государственных или муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется без проведения конкурсов или аукционов в случае заключения этих договоров с:

- медицинскими организациями для охраны здоровья обучающихся и работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

- организациями общественного питания для создания необходимых условий для организации питания обучающихся и работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

- физкультурно-спортивными организациями для создания условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом.

Действует и ряд иных норм, касающихся передачи имущества в аренду. В частности, указанным выше Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ внесены новые, довольно существенные, коррективы.

В соответствии с п. 4 ст. 13 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», если государственная или муниципальная организация, образующая социальную инфраструктуру для детей, сдает в аренду закрепленные за ней объекты собственности, **заключению договора об аренде должна предшествовать проводимая учредителем оценка последствий заключения такого договора** для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей, оказания им

медицинской помощи, профилактики заболеваний у детей, их социальной защиты и социального обслуживания.

Договор аренды не может заключаться, если в результате проведенной оценки последствий его заключения установлена возможность ухудшения указанных условий.

Порядок проведения оценки для объекта социальной инфраструктуры для детей (к которым относятся и образовательные организации), являющегося федеральной государственной собственностью, включая критерии оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются Правительством РФ. В случае, если объект социальной инфраструктуры для детей является государственной собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью, регулирование данных вопросов осуществляется уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ. В этом смысле региональные органы власти получают некоторую степень контроля за распоряжением муниципальным имуществом, закрепленным за образовательными учреждениями.

Таким образом, общий алгоритм действий образовательной организации – государственного или муниципального учреждения в случае необходимости произвести распоряжение имуществом, таков.

1. Выяснить, является ли имущество недвижимым или особо ценным движимым, для распоряжения которым требуется согласие собственника.
2. При необходимости получить согласие собственника имущества.
3. Если речь идет об объекте социальной инфраструктуры для детей, обеспечить проведение учредителем оценки последствий заключения такого договора (оценка должна подтвердить, что условия не ухудшатся).
4. Выяснить, необходимо ли проводить конкурс или аукцион для передачи имущества на тех условиях и тем лицам, которым планируется это сделать.
5. При необходимости провести конкурс, аукцион.
6. Заключить договор аренды.

Как видно, процедура достаточно сложная. При этом полномочия собственника и полномочия учредителя могут исполнять различные органы государственной или муниципальной власти, что делает ее еще сложнее. В связи с этим зачастую возникают вопросы, всегда ли требуется оформлять арендные отношения.

В целом ряде случаев схожие по своему экономическому значению отношения могут быть оформлены совершенно различным образом, с точки зрения их юридического закрепления.

Например, планируется совместная деятельность, в рамках которой учреждение культуры планирует провести в здании образовательного учреждения мероприятие для обучающихся. Возможно два варианта оформления проведения мероприятия. В первом случае, оформляется

договор аренды, мероприятие организуется от имени учреждения культуры. Образовательное учреждение не имеет к его организации никакого отношения. Во втором случае, образовательное учреждение самостоятельно организует мероприятие, однако привлекая в качестве непосредственного исполнителя по гражданско-правовому договору учреждение культуры. В этом случае все правоотношения с участниками мероприятия возникнут у образовательного учреждения, аренды не будет (т.к. оно самостоятельно использует свои площади). Однако надо будет выполнить требования к процедурам заключения гражданско-правовых договоров.

Отдельной проблемой является проблема обеспечения сохранности имущественного комплекса образовательных организаций. Некоторые нормы, направленные на решение этой задачи, установлены законодательно.

Частью 2 ст. 102 Федерального закона № 273-ФЗ сохраняется запрет приватизации имущества, закрепленного за государственными и муниципальными учреждениями. Государственные и муниципальные образовательные организации, закрепленные за ними на праве оперативного управления или находящиеся в их самостоятельном распоряжении объекты (здания, строения, сооружения) учебной, производственной, социальной инфраструктуры, включая жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы, находящиеся в оперативном управлении образовательных организаций или принадлежащие им на ином праве, приватизации не подлежат.

Согласно части 3 указанной статьи, при ликвидации образовательной организации ее имущество после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели развития образования в соответствии с уставом образовательной организации.

В отношении государственных и муниципальных образовательных учреждений гражданское законодательство содержит также дополнительные гарантии, не являющиеся специфическими для сферы образования.

Формулировки статьи 123.21 ГК РФ об ответственности учреждений в данный момент учреждения устанавливают следующую ответственность по своим долгам.

Казенное учреждение 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.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества. По обязательствам автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может

быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества автономного учреждения.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено. По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

Для казенного учреждения, таким образом, риск утраты имущества в связи с возникновением долга отсутствует – оно отвечает по своим долгам только в пределах имеющихся денежных средств.

Автономное же и бюджетное учреждение отвечают по своим долгам не только денежными средствами, но и имуществом. Часть имущества бюджетного и автономного учреждений защищена от взыскания. Для бюджетных учреждений это любое недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленное за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенное бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств. Автономное же учреждение отвечает имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств.

Вместе с тем, перераспределение имущественного комплекса между различными образовательными организациями вполне возможно. Учредитель вправе изъять излишнее или неиспользуемое имущество учреждения. Согласно части 2 статьи 296 Гражданского кодекса Российской Федерации, собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятим у учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению. Соответственно, в случае, если имущество не используется, либо используется не по назначению, собственник может инициативно изъять имущество с тем, чтобы далее передать иному подведомственному учреждению.

Зачастую с такой инициативой выступают и сами учреждения. Например, имущество не является необходимым, и бремя его содержания не покрывается в полной мере средствами, включаемыми собственником в состав субсидии на содержание имущества. В этой ситуации учреждению экономически выгоднее отказаться от имущества, сняв с себя, тем самым, необходимость его содержать.

Кроме того, образовательные учреждения часто представляют из себя целую сеть учреждений, которая развивается неравномерными темпами. И зачастую то имущество, которое уже является ненужным и устаревшим для одного учреждения, вполне актуально для другого (например, если оснащение различных учреждений оборудованием велось неравномерными темпами). В этом случае также целесообразно изъятие имущества у одного учреждения с целью его передачи другому.

Вопросы финансирования содержания имущества существенным образом зависят от того, является ли образовательная организация государственным или муниципальным учреждением, либо частной некоммерческой организацией.

Во втором случае содержание имущества осуществляется за счет соответствующей образовательной организации, как собственника имущества (иное распределение возможно в отношении, например, арендованного имущества, если договором часть расходов по содержанию имущества возложена на собственника-арендодателя, а образовательная организация-арендатор несет иную часть расходов).

В случае же, когда собственником имущества выступает государство или муниципалитет, предполагается участие собственника имущества в расходах на содержание своего имущества, пусть и закрепленного на праве оперативного управления за конкретными государственными или муниципальными учреждениями. Поэтому в отношении финансирования такого имущества установлено специфическое регулирование.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным или автономным учреждением учредителем или приобретенных 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. Следует обратить внимание, что и недвижимость, и особо ценное движимое имущество, чтобы их содержание финансировалось, должны быть переданы учредителем либо приобретены за счет выделенных им средств. Если учреждение само приобрело недвижимость, оно будет осуществлять ее содержание за счет своих доходов.

Недвижимое имущество – круг объектов имущества, довольно четко определяемый на основании законодательного определения недвижимости. Особо ценное же движимое имущество – вопрос намного более неоднозначный, поскольку общих, обязательных для всех норм в этом отношении не существует. Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 538), однако он содержит самые общие нормы, в частности, фактически не препятствует учредителю вносить в перечни особо ценного движимого имущества имущество любой стоимости, даже самой небольшой.

Перечни особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя. Перечни особо ценного движимого имущества автономных учреждений определяются:

порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;

в порядке, установленном местной администрацией в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Таким образом, то, какой круг имущественных объектов попадет в перечень особо ценного движимого имущества для конкретного учреждения, зависит в основном от усмотрения учредителя. Практика тут самая разнообразная, от перечней, в которые включались буквально несколько объектов стоимостью более 500 тысяч рублей, до включения любого имущества дороже 3 тысяч рублей.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным или автономным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется. Арендная плата должна покрывать расходы на содержание такого имущества.

В связи с этим образовательным учреждением целесообразно оформлять в качестве договоров аренды именно договоры, по которым пользование имуществом происходит на возмездных основаниях. В практике до сих пор встречаются ситуации, когда «арендой» фактически именуется договор безвозмездного пользования имуществом, в итоге арендодатель как не получает денежных средств от арендатора в количестве, достаточном для содержания имущества, так и лишается права на получение денежных средств для такого содержания от учредителя.

Вместе с тем, зачастую возникают вопросы, может ли учредитель содержать имущество, которое не подпадает под те категории, расходы на содержание которых должны финансироваться учредителем. Например, учреждение приобрело ценное имущество на доходы от приносящей доходы деятельности, и могло бы использовать его с целью выполнения государственного или муниципального задания, однако содержание этого имущества стоит дорого (например, расходы на обслуживание велики). И осуществить его использование за свой счет учреждение возможности не имеет. Учредитель же не видит возможностей профинансировать такое имущество самостоятельно. В данном случае расходы на использование имущества могли бы как быть включены в состав расходов при расчете нормативных затрат на оказание услуги, так и доведены в форме иной (не на выполнение задания) субсидии до учреждения.

Согласно Федеральному закону № 273-ФЗ, вводится также несколько новых дополнительных гарантий.

Не допускается включение расходов на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательную программу дошкольного образования, в родительскую плату за присмотр и уход за ребенком в таких организациях.

Не допускается включение расходов на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций в родительскую плату за содержание детей в образовательной организации, имеющей интернат, за осуществление присмотра и ухода за ребенком в группах продленного дня в таких организациях.

Раздел 3. Учредитель образовательной организации.

Права и обязанности учредителя общеобразовательной организации

Права и обязанности учредителя не имеют единого содержания для всех юридических лиц и значительно зависят от организационно-правовой формы организации. Более того, правовой статус учредителя применительно к различным видам организаций внутри одной организационно-правовой формы также может иметь существенные особенности.

Рассмотрим для примера правовой статус учредителя учреждения как наиболее распространенной организационно-правовой формы юридического лица, в форме которой создается большинство образовательных организаций.

Учредителем государственных и муниципальных учреждений является то или иное публичное правовое образование (например, регион, муниципалитет). При этом функции и полномочия учредителя возлагаются на конкретный государственный или муниципальный орган. В качестве такого может выступать, например, орган управления образованием, или орган управления несколькими социальными сферами, включая образование, или орган по управлению имуществом.

Единый перечень прав и обязанностей учредителя учреждения для всех типов и видов учреждений также отсутствует. Вместе с тем, есть ряд вопросов, относящихся к компетенции учредителя, общий для всех учреждений. Однако и эти вопросы имеют особенности, зависящие от типа и вида учреждения.

Степень контроля учредителя за деятельностью учреждения достаточно высока, и она зависит от ряда ключевых полномочий, принадлежащих учредителю.

Одним из важнейших полномочий учредителя в отношении подведомственного учреждения является полномочие принимать решения о реорганизации, ликвидации, смене типа учреждения.

Пожалуй, важнейшим правом учредителя, не зависящим от типа и вида учреждения, является право, предусмотренное п. 2 ст. 278 ТК РФ на принятие решения о прекращении трудового договора с руководителем учреждения «в связи с принятием уполномоченным органом решения», то есть без каких-либо объективных обоснований причин расторжения трудового договора. Учредитель в любой момент, при условии соблюдения гарантий, установленных трудовым законодательством (выплата соответствующей компенсации) вправе сменить руководителя образовательного учреждения, что обеспечивает возможность оказывать непосредственное влияние на принципы управления учреждением.

Существенной особенностью учреждений является то, что они не являются собственниками закрепленного за ними имущества. В связи с этим учредитель как собственник обладает рядом

полномочий: санкционировать сделки с имуществом учреждения, вправе изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и т.д.

За исключением автономного учреждения, детально описанная компетенция учредителя иных типов и видов учреждений в действующем законодательстве отсутствует. Информацию об этом следует искать в уставе учреждения.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», к компетенции учредителя в области управления автономным учреждением относятся:

- 1) утверждение устава автономного учреждения, внесение в него изменений;
- 2) рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
- 3) реорганизация и ликвидация автономного учреждения, а также изменение его типа;
- 4) утверждение передаточного акта или разделительного баланса;
- 5) назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- 6) назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним;
- 7) рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о совершении сделок с имуществом автономного учреждения в случаях, если для совершения таких сделок требуется согласие учредителя автономного учреждения;
- 8) решение иных предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами вопросов.

Таким образом, действующее законодательство РФ не предусматривает единого содержания прав и обязанностей учредителя организации, справедливого для любой организационно-правовой формы, оставляя этот вопрос на его собственное усмотрение. Источником информации о компетенции учредителя в области управления организацией служит ее устав.

Вместе с тем, Федеральный закон № 273-ФЗ предусматривает ряд прав и обязанностей учредителя образовательной организации, важнейшие из которых приведены в Таблице 1.

Ссылка на норму Федерального закона «Об	Права и обязанности учредителя образовательной организации
--	---

образовании в РФ»	
П. 3 ч. 2 ст. 28	Право на получение ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самообследования
П. 7 ч. 2 ст. 28	Право на согласование программы развития образовательной организации
Ч. 9 ст. 35	Обязанность по обеспечению перевода совершеннолетних обучающихся с их согласия и несовершеннолетних обучающихся с согласия их родителей (законных представителей) в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности в случае невозможности продолжения образовательной деятельности организации и в других случаях
Ч. 2 ст. 40	Обязанность по организации бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями
Пункты 1-2 ч. 1 ст. 51	Право на назначение (утверждение) руководителя образовательной организации
Ч. 4 ст. 51	Право на установление порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя государственной или муниципальной образовательной организации
Ч. 2 ст. 65	Право на установление родительской платы за присмотр и уход за ребенком и ее размера
Ч. 2 ст. 65	Право снизить родительскую плату или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых учредителем случаях и порядке.
Ч. 8 ст. 66	Право на установление платы за содержание детей в образовательной организации с наличием интерната, взимаемой с родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, и ее размер
Ч. 8 ст. 66	Право снизить указанную плату или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых учредителем случаях и порядке
Ч. 1 ст. 67	Право разрешить прием детей в образовательную организацию на

	обучение по образовательным программам начального общего образования в более раннем или более позднем возрасте по сравнению с установленным ч. 1 ст. 67 Федерального закона № 273-ФЗ.
Ч. 5 ст. 77	Право на установление порядка комплектования специализированных структурных подразделений и нетиповых образовательных организаций обучающимися, проявившими выдающиеся способности и т.д., с учетом уровня и направленности реализуемых образовательными организациями образовательных программ, обеспечивающих развитие интеллектуальных, творческих и прикладных способностей обучающихся в образовательных организациях

Как видно из таблицы, права и обязанности учредителя образовательной организации также не имеют единого содержания и зависят от ее типа и других особенностей данной организации.

При этом необходимо отметить, что у учредителя есть целый ряд рычагов давления на образовательное учреждение, например, возможность в любой момент сменить руководителя учреждения, возможность сократить государственное (муниципальное) задание на следующий год, возможность при расчете снизить размер нормативных затрат на оказываемые услуги, возможность отказаться утверждать план финансово-хозяйственной деятельности и т.п. В связи с этим, у учредителя достаточно широки возможности оказывать административное давление на подведомственное учреждение, принуждая к тому или иному решению вопросов, которые, по закону, должны решаться учреждением автономно.

Практика показывает, что в подобных ситуациях правовые средства решения конфликтов оказываются менее эффективными, чем политические действия учреждения – обращение к вышестоящим органам, привлечение общественности, освещение ситуации в средствах массовой информации.

Как уже отмечалось, полномочия учредителя образовательной организации нормативно урегулированы фрагментарно, в связи с чем он фактически самостоятельно определяет свою компетенцию, закрепляя соответствующие полномочия в уставе организации. Кроме того, даже при реализации нормативно урегулированных полномочий учредителя зачастую остается широкое поле его усмотрения.

Особенно ярко возможности учредителя проявляются в отношении государственных и муниципальных учреждений. Так:

1. Учредитель выдает бюджетным и автономным учреждениям государственное (муниципальное) задание², а также доводит финансовые средства для его выполнения в форме субсидии. Учредитель вправе по своему усмотрению принимать решения о сокращении государственного (муниципального) задания, это право формально не ограничено законом никакими рамками, реализуется полностью по усмотрению учредителя и является мощным экономическим рычагом воздействия учредителя на учреждение.

2. План финансово-хозяйственной деятельности для бюджетного учреждения утверждается учредителем данного бюджетного учреждения. Имеется возможность передать право утверждения плана самому учреждению, однако на практике такие решения являются редкими исключениями. Учредитель, оказывая в утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности, может полностью контролировать как планируемые доходы, так и расходы учреждения. При этом план финансово-хозяйственной деятельности может быть детализирован существенно более, чем была детализована ранее существовавшая смета.

Использование учредителем перечисленных полномочий в сфере финансовой деятельности, а также указанного выше права на увольнение руководителя без объяснения причин и полномочий собственника имущества позволяет в достаточно большой мере влиять на подведомственные учредителю учреждения.

Указанные управленческие возможности реализуются учредителем, в свою очередь, с целью достижения поставленных перед ним задач. Например, на уровне муниципального образования стоит задача организовать предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях. Помимо задач, закрепленных в качестве полномочий федеральным законом, перед органами управления образованием ставятся также различные политические задачи в области повышения качества образовательных услуг (например, достижение определенного охвата детей дополнительным образованием, определенного уровня средней заработной платы педагогов, что необходимо для качественного кадрового обеспечения сферы образования, и т.п.). Для решения поставленных задач необходимо формирование эффективной для их решения сети образовательных учреждений (и иных организаций), а также обеспечение эффективного распределения различных видов оказываемых услуг между ними, возможность влиять на развитие сети, на качество оказываемых услуг. Законодательство дает учредителю такие возможности.

² Абзацем 2 ч.3 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что государственное (муниципальное) задание формируется для казенных учреждений, определенных в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Иначе говоря, казенным учреждениям может быть установлено государственное (муниципальное) задание, однако это не является обязательным.

Управленческие рычаги на уровне учредителя также необходимо оценивать с точки зрения формирования концепции единых отраслевых показателей эффективности, в том смысле, что показатели эффективности отрасли образования в целом должны коррелировать показателям эффективности региональных и муниципальных систем образования, которые, в свою очередь, определяют показатели эффективности работы конкретной образовательной организации, и далее до каждого работника. Механизмом реализации такой единой системы показателей эффективности как раз и будут выступать такие инструменты, как программные и политические решения на уровне органов управления образованием, инструмент государственного (муниципального) задания на уровне образовательной организации и инструмент эффективного контракта на уровне работника.

Вместе с этим, законодательство предоставляет учредителю широкие возможности, которые могут быть использованы не только для оказания управленческого влияния на подведомственные учреждения, но и для оказания административного давления на руководителя образовательного учреждения.

Федеральным законом № 273-ФЗ к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности относятся:

- 1) разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов;
- 2) материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами;
- 3) предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самообследования;
- 4) установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 5) прием на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников;
- 6) разработка и утверждение образовательных программ образовательной организации;
- 7) разработка и утверждение по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;
- 8) прием обучающихся в образовательную организацию;

9) определение списка учебников в соответствии с утвержденным федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также учебных пособий, допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ такими организациями;

10) осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, установление их форм, периодичности и порядка проведения;

11) индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранение в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях;

12) использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения;

13) проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования;

14) обеспечение в образовательной организации, имеющей интернат, необходимых условий содержания обучающихся;

15) создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации;

16) создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом;

17) приобретение или изготовление бланков документов об образовании и (или) о квалификации;

18) установление требований к одежде обучающихся, если иное не установлено настоящим Федеральным законом или законодательством субъектов Российской Федерации;

19) содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в образовательной организации и не запрещенной законодательством Российской Федерации;

20) организация научно-методической работы, в том числе организация и проведение научных и методических конференций, семинаров;

21) обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети "Интернет";

22) иные вопросы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанные вопросы НЕ должны решаться никем иным, кроме самой образовательной организации, и учредитель не имеет права требовать того или иного решения этих вопросов. Вместе с тем, реализуя свои полномочия по формированию заданий, утверждению планов

финансово-хозяйственной деятельности, выбору руководителя учреждения учредитель фактически может предъявлять любые требования в рамках описанной выше компетенции образовательной организации, как законные, так и не основанные на законе, не неся реальной ответственности за незаконные требования. Возможные негативные последствия для учреждения от принятия субъективистских решений могут быть столь велики, что являются мощным стимулом для руководителя учреждения выполнить любые требования и «пожелания» учредителя. Законодательство не устанавливает механизмов, которые не позволяли бы реализацию указанных полномочий в субъективистских интересах учредителя (включая экономию бюджетных средств, минимизацию управленческих усилий, сокращение стоящих перед органом управления образованием задач, получение нужных результатов для отчетности и т.п. причины, которые никак не связаны с качеством образования и его доступностью).

Однако в действительности правовое регулирование не является единственным способом регулирования общественных отношений. Несмотря на то, что правовых рычагов воздействия на случай субъективистской реализации полномочий не предусмотрено, существуют ограничения учредителя неправового характера. Практика показывает, что в подобных ситуациях правовые средства решения конфликтов оказываются менее эффективными, чем политические действия учреждения – обращение к вышестоящим органам, привлечение общественности, освещение ситуации в средствах массовой информации.

В первую очередь, перед самим учредителем поставлены определенные задачи, и его качество работы оценивается как на более высоком уровне в рамках сферы образования, так и на соответствующем уровне центральным органом исполнительной власти, главой муниципалитета, губернатором и т.п. Соответственно, учредитель не принимает решений произвольно, перед ним стоят четкие задачи и целевые показатели, которые служат защитой для тех учреждений, которые работают эффективно, и, следовательно, работают на их достижение.

Во-вторых, в Российской Федерации в течение длительного времени развивается система оценки качества образования, независимая от органов управления образованием. Все конфликты, возникающие по вопросам оптимальных управленческих решений на уровне учредителя, фактически являются спорами о понятии качества образования. Формирование четкого понимания качества образовательной услуги, существование независимых рейтингов, результатов мониторинга и иных объективных показателей качества работы конкретных учреждений позволит существенно снизить субъективность в принятии учредителем решений. На данный момент во многом правовые решения, обеспечивающие большую свободу усмотрения для учредителя, вызваны именно отсутствием единого представления о понятии качества образования и достаточно объективной независимой системы оценки такого качества, результаты которой были бы в достаточной мере авторитетны, чтобы заменить усмотрение учредителя.

В этом смысле говорить о том, что учреждения полностью не имеют никаких рычагов воздействия на учредителя, не в полной мере соответствует действительности. Правовые рычаги влияния отсутствуют, однако имеются политические рычаги и логика функционирования системы управления образованием, которые могут эффективно ограничить усмотрение учредителя.

В ряде вопросов новый Федеральный закон ограничивает усмотрение учредителя. Например, муниципальные органы управления образованием фактически лишены возможности свободного принятия решений о реструктуризации подведомственной сети учреждений, т.к. реорганизация или ликвидация учреждения возможны только в случае одобрения такого решения специальной, созданной на уровне региона, комиссией.

Кроме того, новый Федеральный закон возлагает на учредителя определенную ответственность за результаты своей управленческой работы. Так, если в результате образовательная организация ликвидируется, либо лишилась лицензии или государственной аккредитации, именно на учредителя возложено обеспечение перевода обучающихся в аналогичные организации.

В соответствии с ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация обладает автономией.

Под **автономией образовательной организации** понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ, иными нормативными правовыми актами РФ и уставом образовательной организации.

Кроме того, согласно ч. 2 указанной статьи образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам.

Следует отметить, что автономия не означает абсолютной свободы. С одной стороны автономия образовательной организации ограничена кругом вопросов, в которых она автономна, а с другой стороны существуют границы автономии, в том числе и нормативные.

Например, образовательная организация свободна в выборе учебно-методического обеспечения. Приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2012 г. № 1067 утвержден федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, на 2013/14 учебный год. Образовательные организации вправе выбирать учебники из данного перечня для использования в учебном процессе. Однако единственным учебником по французскому языку, содержание которого соответствует федеральному государственному образовательному стандарту

среднего (полного) общего образования является учебник Шацких В.Н. и др. Французский язык (базовый уровень) (№ 2068 в данном перечне). В данном примере выбор невозможен, и, следовательно, автономия в выборе фактически отсутствует. Приведенный пример вовсе не свидетельствует о том, что автономия образовательной организации является фикцией, он приведен для того, чтобы проиллюстрировать, что автономия в ряде случаев может быть существенно ограничена нормативными рамками. Таким образом, можно говорить исключительно об относительной автономии.

При этом необходимо отметить, что у учредителя есть целый ряд рычагов давления на образовательное учреждение, например, возможность в любой момент сменить руководителя учреждения, возможность сократить государственное (муниципальное) задание на следующий год, возможность при расчете снизить размер нормативных затрат на оказываемые услуги, возможность отказаться утверждать план финансово-хозяйственной деятельности и т.п. В связи с этим, у учредителя достаточно широки возможности оказывать административное давление на подведомственное учреждение, принуждая к тому или иному решению вопросов, которые, по закону, должны решаться учреждением автономно.

Например, довольно часто оказывается давление на образовательное учреждение в вопросах установления штатного расписания. В случае, если возникают какие-то конфликты с обучающимися и их законными представителями, учредитель зачастую требует того или иного решения в отношении работников образовательного учреждения (например, увольнения работников). Зачастую учреждение не может реализовать возможность свободно определять список учебников и учебных пособий. В этих вопросах ряд учредителей до сих пор исходят из сложившейся советской системы управления учреждениями, когда, действительно, штатное расписание утверждалось, например, управлением образования.

Раздел 4. Устав и локальные нормативные акты образовательной организации.

Устав образовательного учреждения – это локальный нормативный акт (учредительный документ), на основании которого учреждение действует (п. 1 ст. 52 ГК РФ; ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ).

Утверждение устава и изменений (дополнений) в устав образовательного учреждения осуществляется в порядке, установленном:

- Правительством Российской Федерации - в отношении федеральных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - в отношении учреждений субъекта Российской Федерации;
- местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных учреждений.

Устав учреждения, а также вносимые в него изменения утверждаются правовым актом органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

Например, Постановлением Правительства России от 26.07.2010 N 539 утвержден Порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений.

Устав федерального учреждения, а также вносимые в него изменения утверждаются правовым актом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

Устав должен содержать:

а) общие положения, устанавливающие в том числе:

наименование федерального учреждения с указанием в наименовании его типа;

информацию о месте нахождения федерального учреждения;

наименование учредителя и собственника имущества федерального учреждения;

наименование федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции и полномочия учредителя и собственника федерального учреждения;

б) предмет и цели деятельности учреждения в соответствии с федеральным законом, иным нормативным правовым актом, муниципальным правовым актом, а также исчерпывающий перечень видов деятельности (с указанием основных видов деятельности и иных видов деятельности, не являющихся основными), которые федеральное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;

в) раздел об организации деятельности и управлении учреждением, содержащий в том числе сведения о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядок их формирования,

сроки полномочий и порядок деятельности таких органов, а также положения об ответственности руководителя учреждения;

г) раздел об имуществе и финансовом обеспечении учреждения, содержащий в том числе:

порядок распоряжения имуществом, приобретенным федеральным бюджетным учреждением (за исключением имущества, приобретенного за счет средств, выделенных учреждению собственником на приобретение такого имущества);

порядок передачи федеральным бюджетным учреждением некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежных средств, иного имущества, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества;

порядок осуществления крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность;

запрет на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за федеральным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению из федерального бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации, если иное не установлено законодательством Российской Федерации;

положения об открытии лицевых счетов федеральному учреждению в органах Федерального казначейства, а также об иных счетах, открываемых федеральному учреждению в соответствии с законодательством Российской Федерации;

положения о ликвидации федерального учреждения по решению собственника имущества и распоряжении собственником имуществом ликвидированного учреждения, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

указание на субсидиарную ответственность Российской Федерации по обязательствам федерального казенного учреждения в лице федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя;

д) сведения о филиалах и представительствах учреждения;

е) иные разделы - в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Действующим законодательством Российской Федерации учредителю не запрещено утверждать примерные формы уставов для разных типов образовательных учреждений.

В уставе образовательной организации должна содержаться следующая информация:

наименование некоммерческой организации, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности, а также сведения о собственнике имущества	п. 2 ст. 52 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) п. 1 и п. 3 ст. 4, п. 3 ст. 14 Федерального закона
---	---

автономного, бюджетного, казенного учреждения	«О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
наименование некоммерческой организации, созданной в форме государственного или муниципального учреждения, может включать указание на ее тип (автономное, бюджетное, казенное)	п. 1 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
указание на тип – «автономное учреждение» (не в наименовании, а в содержании устава)	п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
место нахождения некоммерческой организации	п. 2 ст. 52 ГК РФ п. 3 ст. 4 и п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
тип образовательной организации (тип образовательной организации указывается согласно ст. 23 ФЗ № 273)	ст. 25 Федерального закона № 273
учредитель или учредители образовательной организации	ст. 25 Федерального закона № 273
сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения	п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
цели деятельности образовательных организаций	ч. 1 ст. 101 Федерального закона № 273 п. 2 ст. 52 ГК РФ п. 7 ст. 2 и п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях» п. 2 ст. 9.2 и п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
задачи деятельности	п. 9 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 7 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
предмет деятельности	п. 2 ст. 52 ГК РФ п. 2 ст. 9.2 и п.3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

	п.7 ст. 2 и п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности	ст. 25 Федерального закона № 273
перечень основных видов деятельности, в соответствии с которым в государственное (муниципальное) задание включаются услуги (работы)	п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное, бюджетное или казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях» ч. 1 ст. 102 Федерального закона № 273
перечень, структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации порядок выборов и компетенция попечительского совета определяются уставом общеобразовательного учреждения	п. 2 ст. 52 ГК РФ ст. 25, ч.ч. 4-5 ст. 26 Федерального закона № 273 п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 7 и ст. 8 Федерального закона «Об автономных учреждениях» п. 1 Постановления Правительства России от 10.12.1999 N 1379 «Об утверждении Примерного положения о попечительском совете общеобразовательного учреждения»
порядок утверждения положения о структурном подразделении образовательной организации (например, деятельность спортивного клуба регламентируется уставом, а положение о спортивном клубе утверждается в порядке, предусмотренном уставом)	ч. 4 ст. 27 Федерального закона № 273 п. 3 ст. 28 Федерального закона от 04.12.2007 N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» п. 3 Приказа Минобрнауки России от 13.09.2013 N 1065 «Об утверждении порядка осуществления деятельности школьных спортивных клубов и студенческих спортивных клубов» п. 3 Приказа Минобрнауки России от 06.03.2013

положение о кафедре утверждается в порядке, предусмотренном уставом	<p>№ 159 «Об утверждении Порядка создания образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность»</p> <p>п. 4 Приказа Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи»</p>
положение о юридической клинике утверждается в порядке, предусмотренном уставом	
сведения о филиалах, представительствах автономных учреждений	<p>ч. 4 ст. 27 Федерального закона № 273</p> <p>п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p> <p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>
срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения	п. 2 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
решение о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий	п. 8 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
порядок и сроки подготовки, созыва и проведения заседаний наблюдательного совета автономного учреждения	п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
источники формирования имущества некоммерческой организации	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
указание на научную и (или) творческую деятельность образовательной организации	ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 273
специальные названия обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе	ч. 2 ст. 33 Федерального закона № 273
порядок участие обучающихся в управлении образовательной организацией	п. 17 ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 273

порядок участие педагогических работников в управлении образовательной организацией	п. 9 ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 273
порядок участия научно-педагогических работников в управлении образовательной организацией	п. 1 ч. 2 ст. 50 Федерального закона № 273
порядок занятия должности руководителя образовательной организации (назначение или избрание с последующим утверждением учредителем)	ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 273
права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления образовательной организацией	ч. 6 ст. 51 Федерального закона № 273
компетенция руководителя, учредителя, наблюдательного совета или иных органов автономного учреждения	п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
порядок избрания президента образовательной организации высшего образования и его полномочия	ч. 13 ст. 51 Федерального закона № 273
права, обязанности и ответственность инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции образовательных организаций	ч. 3 ст. 52 Федерального закона № 273
цели, на которые направляется имущество образовательной организации при ее ликвидации, после удовлетворения требований кредиторов	ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 273 п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
понятие крупной сделки	п. 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» ст. 14 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
срок рассмотрения наблюдательным советом автономного учреждения предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупной сделки или сделки с заинтересованностью с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета автономного учреждения	п.1 ст. 15 и п. 1 ст. 17 Федерального закона «Об автономных учреждениях»

порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации ¹	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
порядок принятия локальных нормативных актов	ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 273
иная информация, предусмотренная законодательством Российской Федерации:	ст. 25 Федерального закона № 273
- режим работы дошкольной образовательной организации по пятидневной или шестидневной рабочей неделе	п. 14 Приказа Минобрнауки России от 30.08.2013 N 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования»
- срок действия трудового договора руководителя бюджетного учреждения	п. п. 27 ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»
- порядок проведения выборов должности декана факультета и заведующего кафедрой	абзац 11 ст. 332 Трудового кодекса Российской Федерации
- понятие «грубое нарушение устава»	п. 1 ст. 336 Трудового кодекса Российской Федерации
- порядок проведения повышения квалификации и своевременной переподготовки педагогов всех уровней образования	- Постановление Правительства России от 04.10.2000 N 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» (раздел «Педагогические кадры»)
- очередность и время предоставления длительного отпуска сроком до одного года, продолжительность, присоединение к ежегодному оплачиваемому отпуску, возможность оплаты длительного отпуска за счет внебюджетных средств и другие вопросы, не предусмотренные Приказом Минобрнауки России от 07.12.2000 N 3570, определяются уставом	- п. 8 Приказ Минобрнауки России от 07.12.2000 N 3570 «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений длительного отпуска сроком до одного года»
	- п. 4 ст. 8 Федерального закона от 29.12.1994 N 78-ФЗ «О библиотечном деле»; пункты 3, 15, 22

¹ Изменения в устав бюджетного или казенного учреждения вносятся в порядке, установленном: Правительством Российской Федерации - в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта Российской Федерации; местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений (п. 4 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

- порядок пользования услугами библиотекой, деятельность библиотеки, перечень платных услуг библиотеки, вопросы управления библиотекой	и 24 Письма Минобразования России от 23.03.2004 N 14-51-70/13 «О Примерном положении о библиотеке общеобразовательного учреждения»
--	--

Законодательство не запрещает включать и (или) предусматривает включение в устав образовательного учреждения иные сведения:

- учредительные документы некоммерческой организации могут содержать и иные не противоречащие законодательству положения (п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»);
- устав автономного учреждения должен содержать иные предусмотренные федеральными законами сведения (п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

Поскольку отдельные положения устава могут быть слишком объемны, целесообразно размещать их не в самом тексте устава, а оформлять в виде отдельного документа (локальный нормативный акт).

Согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ» в образовательной организации должны разрабатываться, приниматься, утверждаться и (или) быть приведены в соответствие с законом следующие локальные нормативные акты или иные документы:

№№	Наличие локального нормативного акта по регламентации данного вопроса	Статья, часть статьи закона
1.	Порядок получения образования на иностранном языке в соответствии с образовательной программой ОО	Часть 4 статьи 14
2.	Определение языка, языков образования	Часть 5 статьи 14
3.	Положение о структурном подразделении ОО	Части 2 и 4 статьи 27
4.	Положение о специализированном структурном образовательном подразделении, создаваемом в организации, осуществляющей обучение	Часть 6 статьи 31
5.	Правила внутреннего распорядка обучающихся ОО	Пункт 1 части 3 статьи 28
6.	Правила внутреннего трудового распорядка ОО	Пункт 1 части 3 статьи 28, часть 7 статьи 47, часть 3 статьи 52
7.	Ежегодный отчет о поступлении и расходовании	Пункт 3 части 3 статьи 28

	финансовых и материальных средств ОО	
8.	Ежегодный отчет о результатах самообследования ОО	Пункт 3 части 3 статьи 28
9.	Штатное расписание ОО	Пункт 4 части 3 статьи 28
10.	Образовательная программа ОО	Пункт 6 части 3 статьи 28, статья 12
11.	Согласованная с учредителем программа развития ОО	Пункт 7 части 3 статьи 28
12.	Документы, регламентирующие правила приема обучающихся ОО	Пункт 8 части 3 статьи 28, часть 2 статьи 30, часть 9 статьи 55
13.	Правила приема на обучение по дополнительным образовательным программам, а также на места с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами	Часть 5 статьи 55
14.	Документы, регламентирующие текущий контроль успеваемости, промежуточную аттестацию обучающихся ОО, установление их форм, периодичности и порядка проведения, а также сроки ликвидации академической задолженности обучающихся	Пункт 10 части 3 статьи 28, часть 2 статьи 30, части 1 и 5 статьи 58
15.	Документы, регламентирующие поощрение обучающихся ОО за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности	Пункт 10.1 части 3 статьи 28, пункт 26 части 1 статьи 34
16.	Документы, регламентирующие индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранения в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях в ОО	Пункт 11 части 3 статьи 28
17.	Документы, регламентирующие проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования в ОО	Пункт 13 части 3 статьи 28
18.	Документы, регламентирующие организация и проведение научных и методических конференций, семинаров в ОО	Пункт 20 части 3 статьи 28
19.	Коллективный договор	Подпункт «д» пункта 3 части 2 статьи 29, часть 7

		статьи 47
20.	Документ о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образцы договоров об оказании платных образовательных услуг, документа об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе	Пункт 4 части 2 статьи 29
21.	Режим занятий обучающихся в ОО	часть 2 статьи 30
22.	Документы, регламентирующие порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся	часть 2 статьи 30
23.	Документы, регламентирующие порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного до завершения освоения основной профессиональной образовательной программы	Часть 2 статьи 62
24.	Документы, регламентирующие порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между ОО и обучающимися	часть 2 статьи 30
25.	Документы, регламентирующие порядок выдачи документов, подтверждающих их обучение в организации, осуществляющей образовательную деятельность	часть 4 статьи 33
26.	Порядок, регламентирующий обучение обучающегося по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы	Пункт 3 части 1 статьи 34
27.	Порядок, регламентирующий участие обучающегося в формировании содержания профессионального образования	Пункт 4 части 1 статьи 34
28.	Документ, регламентирующий зачет результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность	Пункт 7 части 1 статьи 34
29.	Документ, регламентирующий бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой ОО	Пункт 20 части 1 статьи 34

30.	Порядок, регламентирующий пользование лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта ОО	Пункт 21 части 1 статьи 34
31.	Порядок, регламентирующий посещение мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом	Часть 4 статьи 34
32.	Документ, регламентирующий опубликование работ обучающихся в изданиях ОО на бесплатной основе	Пункт 25 части 1 статьи 34
33.	Перечень академических прав обучающихся ОО	Пункт 29 части 1 статьи 34
34.	Меры социальной поддержки обучающихся ОО	Пункт 7 части 2 статьи 34
35.	Материальная поддержка обучающимся профессиональных ОО и ОО высшего образования выплачивается	Часть 15 статьи 36
36.	Требования к одежде обучающихся, в том числе требования к ее общему виду, цвету, фасону, видам одежды обучающихся, знакам отличия, и правила ее ношения	Часть 1 статьи 38
37.	Порядок предоставления обучающимся ОО жилых помещений в общежитиях, размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии	Части 2 и 4 статьи 39, пункт 2 части 1 статьи 43
38.	Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения	Часть 6 статьи 45
39.	Документ, регламентирующий участие педагогических работников в разработке образовательных программ, в том числе учебных планов, календарных учебных графиков, рабочих учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), методических материалов и иных компонентов образовательных программ	Пункт 5 части 3 статьи 47
40.	Порядок, регламентирующий бесплатное пользование педагогическими работниками ОО библиотеками и информационными ресурсами, а также доступ к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным	Пункт 7 части 3 статьи 47

	фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности	
41.	Порядок, регламентирующий пользование педагогическими работниками ОО образовательными, методическими и научными услугами организации, осуществляющей образовательную деятельность	Пункт 8 части 3 статьи 47
42.	Порядок, регламентирующий пользование научными работниками ОО образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации	Пункт 4 части 2 статьи 50
43.	Нормы профессиональной этики педагогических работников ОО	Часть 4 статьи 47
44.	Планы воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых педагогическими работниками ОО с обучающимися	Часть 6 статьи 47
45.	Трудовые договоры (служебные контракты) и должностные инструкции педагогических работников ОО	Часть 6 статьи 47, часть 3 статьи 52
46.	Документ, регламентирующий соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года	Часть 6 статьи 47
47.	Документ, регламентирующий режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников	Часть 7 статьи 47
48.	Графики работы	Часть 7 статьи 47
49.	Расписания занятий	Часть 7 статьи 47, часть 2 статьи 37
50.	Документ, регламентирующий порядок формирования аттестационной комиссии в целях подтверждения педагогических работников занимаемым ими должностям	Часть 2 статьи 49
51.	Документ, устанавливающий права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции	Часть 3 статьи 52
52.	Документ, регламентирующий основания и порядок	Часть 5 статьи 54

	снижения стоимости платных образовательных услуг	
53.	Документ, регламентирующий форму итоговой аттестацией обучающихся по дополнительным профессиональным образовательным программам	Часть 14 статьи 76
54.	Документ, регламентирующий мероприятия по охране здоровья обучающихся	Статья 41
55.	Договор об образовании по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических	Часть 2 статьи 53
56.	Порядок и форма проведения итоговой аттестации, завершающей освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, по которым нет государственной аккредитации	Часть 3 статьи 59
57.	Документ, устанавливающий образцы документов об образовании и (или) о квалификации, выдаваемый лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию	Часть 3 статьи 60

Локальный нормативный акт – это основанный на нормах законодательства правовой документ (акт), принятый в установленном порядке компетентным органом управления организации, и регулирующий внутриорганизационные отношения.

Локальные нормативные акты обладают следующими **признаками**:

- официальный правовой документ образовательной организации;
- содержит необходимые реквизиты:
 - наименование, которое отражает форму и его краткое содержание;
 - дата и место издания;
 - порядковый (регистрационный) номер;
 - подпись уполномоченного должностного лица;
 - в необходимых случаях визы согласования и печать организации.
- основан на законодательстве (в широком смысле слова);
- принимается компетентным (уполномоченным) органом управления;
- действует только в пределах организации.

Локальные нормативные акты не должны противоречить действующему законодательству, а также ухудшать положение субъектов, на которых распространяется их действие, по сравнению с установленным законодательством.

Ч. 4 ст. 30 Федерального закона № 273-ФЗ прямо предусматривает, что нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией.

Выделяются **нормативные локальные акты** и **ненормативные (индивидуальные, распорядительные) локальные акты**.

Вид локального акта	Нормативный	Ненормативный
Характерные особенности	1) содержит общеобязательные правила поведения для всех или некоторых субъектов организации; 2) рассчитан на неоднократное применение.	1) юридически оформляет конкретное решение администрации организации; 2) применяется однократно.
Примеры:	Устав, Правила внутреннего трудового распорядка	Приказ о приеме на работу, о предоставлении отпуска, увольнении, командировке и т.д.

Локальные нормативные акты могут издаваться в различных формах. Наиболее часто встречающимися, кроме устава, являются:

Положение устанавливает правовой статус органа управления организации, структурного подразделения либо порядок реализации организацией какого-либо из своих полномочий.

Инструкция устанавливает порядок, способ осуществления той или иной функции, ведения какой-либо деятельности.

Правила регламентирует организационные, дисциплинарные, хозяйственные и иные специальные стороны деятельности организации, участников внутриорганизационных отношений.

Сокращение требований к содержанию устава не означает, что заинтересованные лица не смогут получить необходимую им информацию, поскольку устав не является единственным источником информации об образовательной организации. Значительная часть информации, которая ранее должна была содержаться в уставах образовательных организаций, регламентируется локальными нормативными актами. Так, согласно, ч. 2 ст. 30 Федерального

закона № 273-ФЗ образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися.

Если локальные нормативные акты затрагивают права обучающихся и работников образовательной организации, то при принятии таких актов обязателен учет мнения советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов).

В образовательной организации могут сложиться различные механизмы взаимодействия органов управления образовательной организацией в связи с принятием локальных нормативных актов, в зависимости от той или иной системы построения управления образовательной организацией. Порядок принятия локальных нормативных актов необходимо зафиксировать в уставе, продумав вопрос, какая модель является наиболее актуальной для конкретной образовательной организации. Отметим, что для различных локальных нормативных актов могут быть предусмотрены различные модели их принятия.

Основными моделями могут выступать:

1. Руководитель без чьего-либо участия. Обеспечивает управляемость, при этом полная ответственность ложится на руководителя.

2. Руководитель с учетом мнения иного коллегиального органа управления. Практически совпадает с первым вариантом, но дольше, т.к. требуется запрос мнения, однако текст локального нормативного акта может стать качественнее за счет учета позиций иных квалифицированных лиц.

3. Руководитель по согласованию с иным коллегиальным органом управления. Потребуется согласование позиций двух органов, которые должны прийти к взаимоприемлемому решению.

4. Коллегиальный орган управления по согласованию с руководителем. Во многом совпадает с третьим вариантом, но формально локальный нормативный акт утверждается коллегиальным органом управления, следовательно, вопросы по его содержанию возникают к коллегиальному органу управления.

5. Коллегиальный орган управления с учетом мнения руководителя. Ответственность за локальный нормативный акт лежит на коллегиальном органе управления, получить и рассмотреть мнение руководителя обязательно, однако оно не имеет решающего значения. Управление

децентрализуется, однако и ответственность за решения распределяется между разными органами.

6. Коллегиальный орган управления без чье-либо участия. Аналогично пятому варианту, только учет мнения руководителя становится не обязательен, т.е. его позиция по вопросу проекта может вообще не рассматриваться.

Значительная часть образовательных организаций столкнулись с вопросом, в какой срок оптимально вносить изменения в уставы. В отдельных случаях учредители требовали сделать это крайне рано, например, еще летом 2013 года. Некоторые же образовательные организации до сих пор откладывают это решение, дожидаясь все большей полноты подзаконной нормативной базы, а также регионального и муниципального регулирования, ссылаясь на предоставленную Федеральным законом № 273-ФЗ возможность использовать для доработки уставов весь 2014 и 2015 год.

Представляется, что столь длительное ожидание не является оптимальной стратегией по следующей причине. Действительно, дана законодательная отсрочка для приведения уставов в соответствии с действующим законодательством. Такой отсрочки в отношении локальных нормативных актов не имеется. Таким образом, любая образовательная организация, получившая предписание привести устав в соответствие с законодательством, может аргументировать тот факт, что это не сделано. Если же предписание выдано о приведении в соответствие иных локальных нормативных актов, это должно быть сделано немедленно. Т.е., фактически, отсрочки по локальной нормативной базе не дается. Устав должен служить основой для ее разработки. Ситуация, когда нет основного документа, но уже сделаны все иные локальные нормативные акты, неудобна в первую очередь самой образовательной организации.

Поскольку обязательные требования к уставу сокращены, для тех организаций, кто выбрал для себя стратегию минимизации содержания устава, ждать дополнительных документов не обязательно – те вопросы, которые будут ими решаться, могут быть вынесены из устава в иные локальные нормативные акты. Порядок осуществления и организации образовательной деятельности на подзаконном уровне (который, возможно, имело смысл дождаться до принятия устава) урегулирован для большинства образовательных программ.

Организации, которые выбрали стратегию оставить в уставе максимум подробной информации, действительно, столкнутся с необходимостью менять устав, т.к. многие вопросы будут решаться, решения изменяться. Это недостаток крайне подробных уставов. Если принимается решение включить туда, например, описание вопросов организации образовательной деятельности, приема и т.п., то необходимо учитывать, что с любыми минимальными изменениями устав менять все равно придется. Такая стратегия имманентно предполагает постоянное внесение изменений в устав. Представляется, что в 2014 году уже созданы все

условия, чтобы образовательным организациям было удобнее привести устав в соответствие с законодательством, чем жить со старым (фактически, не работающим во многом) уставом.

Раздел 5. Управление образовательной организацией.

В соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона «Об образовании в РФ» управление образовательной организацией осуществляется в соответствии с законодательством РФ с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в РФ».

По общим нормам законодательства РФ система внутреннего управления любой организацией существенно зависит от ее организационно-правовой формы. Например, согласно п. 3 ст. 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» обязательным органом фонда является попечительский совет. Также данной нормой установлена определенная компетенция данного органа.

Общие же принципы управления некоммерческими организациями установлены главой 5 вышеупомянутого закона. По общему правилу, структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления некоммерческой организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени некоммерческой организации устанавливаются учредительными документами некоммерческой организации (в соответствии с законодательством).

Общим требованием к управлению образовательной организацией является то, что оно должно осуществляться на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности (ч. 2 ст. 26 Федерального закона «Об образовании в РФ»).

Единоначалие – принцип управления, при котором управленческие решения принимает руководитель единолично, и он же несет за них персональную ответственность.

Коллегиальность – способ принятия управленческих решений, при котором решение принимается группой лиц, как правило, после обсуждения и с учетом их общего мнения.

Согласно ч. 3 ст. 26 Федерального закона «Об образовании в РФ» единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации. Часть 4 данной статьи предусматривает создание в образовательной организации коллегиальных органов управления, которые делятся на обязательные и факультативные.

В сфере общего образования обязательными коллегиальными органами для всех образовательных организаций является общее собрание (конференция) работников образовательной организации и педагогический совет.

К числу факультативных органов управления относятся:

- Попечительский совет;
- Управляющий совет;

- Наблюдательный совет³;
- Другие коллегиальные органы управления.

Все вопросы создания и деятельности коллегиальных органов управления, в том числе наличие права на принятие управленческих решений должны быть урегулированы уставом образовательной организации в соответствии с законодательством РФ. Принципиально новым полномочием данных органов является возможность выступления от имени образовательной организации. Таким полномочием ранее был наделен только ее руководитель.

Для того, чтобы изменить систему органов управления образовательной организацией (например, создать новый орган управления или ликвидировать старый), изменить компетенцию существующих органов, таким образом, необходимо внести изменения в устав. Это требует обязательного согласования позиций по вопросам управления образовательным учреждением с его учредителем, т.к. иначе новая редакция устава не будет утверждена. Кроме того, целесообразно обсуждение структуры органов управления в коллективе образовательной организации.

Федеральный закон «Об образовании в РФ» не регламентирует компетенцию коллегиальных органов управления образовательной организацией. Не предусмотрено такого регулирования и на подзаконном уровне, поэтому, формально, допустимо закрепить за данными органами любые полномочия, за исключением тех, которые в соответствии с законодательством отнесены к исключительным полномочиям органа, выполняющего функции и полномочия учредителя, либо руководителя организации. Пожалуй, единственным исключением является норма п. 1 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «Об образовании в РФ» о том, что руководитель образовательной организации может избираться общим собранием (конференцией) работников (общим собранием, конференцией работников и обучающихся) образовательной организации с последующим утверждением учредителем образовательной организации.

Некоторые особенности деятельности коллегиальных органов государственных и муниципальных автономных учреждений установлены Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», относящимся не только к сфере образования. Ст. 10 данного Федерального закона предусмотрено создание в автономном учреждении такого обязательного коллегиального органа как наблюдательный совет, а ст. 11 определяет его компетенцию. При этом согласно ч. 9 данной статьи вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения. Соответственно в автономном образовательном учреждении не может быть двух наблюдательных советов (один согласно Федеральному закону № 174-ФЗ, а другой согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ»). Кроме этого вопросы,

³ Для автономных учреждений этот орган является обязательным.

относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, не могут быть переданы на разрешение другим органам.

Наряду с коллегиальными органами управления Федеральный закон «Об образовании в РФ» указывает на возможность создания по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников советов обучающихся, советов родителей, представительных органов работников. Такие органы создаются в целях учета мнения указанных лиц по вопросам управления образовательной организацией и при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы этих лиц (ч. 6 ст. 26). Порядок учета мнения этих органов законом не установлен, следовательно, он может быть определен уставом организации. При этом сам состав и порядок работы таких органов регламентируются не уставом и локальными нормативными актами образовательной организации, а внутренними положениями и иными документами таких представительных органов.

Следует обратить внимание, что такие советы обучающихся, советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся **не являются уставными органами управления и не отражаются в уставе образовательной организации**. Они имеют такой же статус, как и профсоюзные органы, т.е. являются «внешними» по отношению к образовательной организации органами самоуправления. Соответственно, недопустимо регулировать их деятельность локальными нормативными актами, например, положениями. Порядок же учета мнения указанных органов управления, определяющий действия администрации учебного заведения при принятии локальных нормативных актов, сроки обращения за получением такого мнения и т.п. могут быть установлены локальным актом образовательной организации. Для аналогии можно использовать правила учета мнения профкома при принятии локальных актов, касающихся прав работников, предусмотренные ст. 373 Трудового кодекса РФ.

Именно такой статус советов обучающихся и стал причиной распространения тезиса, что Федеральный закон ограничил права обучающихся на участие в управлении образовательной организацией: ранее обучающиеся, их родители, законные представители формировали либо входили в состав органов общественного самоуправления. Теперь же их роль свелась исключительно к возможности выразить свое мнение, в нескольких конкретно названных ситуациях, они исключены из системы управления образовательной организацией.

Данная позиция представляется неверной по ряду причин.

Прежний Закон РФ «Об образовании», действительно, предусматривал возможность создания органов общественного самоуправления, в составе которых могли быть созданы и советы обучающихся. Вместе с тем, Законом (ст. 35, 36) определялось, что порядок выборов органов самоуправления и их компетенция определялись уставом образовательного учреждения. То есть, советы обучающихся не были предусмотрены в качестве обязательных для создания

органов самоуправления образовательной организации. Они могли быть, а могли и не быть сформированы, в зависимости от решения его учредителя и администрации. В случае, если желания формировать такие органы не было, они не создавались.

Согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ» имеется возможность как создать отдельный коллегиальный орган управления со своей компетенцией, состоящий из обучающихся и их родителей (законных представителей), так и включить указанных лиц в состав коллегиального органа управления. Федеральный закон «Об образовании в РФ» не содержит норм, препятствующих включению представителей обучающихся в состав коллегиальных органов управления (за исключением органов, по своей сути имеющих иную природу, например, названных Федеральным законом «Об образовании в РФ» общего собрания работников образовательной организации либо педагогического совета).

Представители обучающихся, их родителей (законных представителей) могут быть включены в состав попечительского совета, управляющего совета, совета образовательной организации либо иных подобных органов, если это предусмотрено уставом образовательной организацией. Кроме того, могут быть сформированы отдельные коллегиальные органы управления, выражающие позицию именно обучающихся и их законных представителей. Единственное, такие органы теперь нецелесообразно называть «совета обучающихся», дабы не вносить путаницу с точки зрения различения коллегиального органа управления, предусмотренного уставом, и органа, сформированного в инициативном порядке и выражающего мнения соответствующих участников образовательных отношений. Например, в образовательной организации согласно ее уставу могут функционировать комитеты обучающихся, конференции или собрания обучающихся.

При формировании комитета обучающихся как коллегиального органа управления его статус будет существенно отличаться от статуса совета обучающихся как органа, выражающего мнение обучающихся.

Ключевыми будут следующие отличия.

1. Комитет является коллегиальным органом управления, то есть принимает решения от имени образовательной организации, действует как орган образовательной организации. Совет не является органом управления, является самостоятельным, внешним по отношению к образовательной организации образованием.

2. Комитет формируется образовательной организацией по собственному усмотрению, его структура, порядок формирования, срок полномочий определяются самой образовательной организацией и фиксируются в уставе. Совет, будучи внешним по отношению к образовательной организации образованием, не определяется самой образовательной организацией, он

формируется независимо от нее самими обучающимися, вопросы структуры, сроков и т.п. решаются независимо от образовательной организации.

3. Полномочия, структура комитета, порядок принятия им решений должны обязательно быть зафиксированы в уставе. Относительно же совета регламентироваться может лишь порядок его взаимодействия с образовательной организацией, а не внутренние вопросы его деятельности. Компетенция комитета при этом полностью определяется уставом образовательной организации. Случаи же, в которых обязательно необходимо учесть мнение совета обучающихся, прямо перечислены в Федеральном законе.