

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА**

Оглавление

I. Конспект лекций, семинаров, практикумов

II. Мультимедийное сопровождение, раздаточный материал к лекции, семинарам, практикумам

III. Планы и методические материалы к практическим (семинарским) занятиям

IV. Мультимедийное сопровождение, раздаточный материал к практическим (семинарским) занятиям

V. Перечень тем рефератов и проектов

I. Конспект лекции, семинаров, практикумов по образовательному праву

Особенности правового статуса государственных (муниципальных) учреждений

Абсолютное большинство общеобразовательных организаций в настоящее время являются государственными или муниципальными учреждениями. В этой связи необходимо отдельно рассмотреть особенности правового положения (статуса) государственных (муниципальных) учреждений.

Действующим законодательством предусматриваются значительные особенности правового статуса государственных и муниципальных учреждений в зависимости от их типа. В соответствии с п. 2 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Следует обратить внимание на то, что образовательные учреждения будут иметь «двойную» типологию: как учреждение и как образовательная организация.

Например, название образовательной организации может выглядеть так: Муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Лицей «Школа знаний», где «муниципальное» - указание на учредителя (собственника имущества) учреждения; «учреждение» - указание на организационно-правовую форму; «бюджетное» - указание на тип государственного (муниципального) учреждения; «общеобразовательное» - указание на тип образовательной организации; «Лицей «Школа знаний» - специальное наименование, указывающее на особенности осуществляемой образовательной деятельности.

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 управлеченческих, 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. Сравнительная характеристика гражданско-правовой ответственности учреждений приведена в Таблице 1.

Таблица 1. Сравнение гражданско-правовой ответственности учреждений разных типов

Параметр сравнения	Тип учреждения		
	Казенное (КУ)	Бюджетное (БУ)	Автономное (АУ)
Наличие субсидиарной ответственности учредителя	Да	Нет	Нет
Имущество учреждения, на которое не может быть обращено взыскание	Все, за исключением находящихся в его распоряжении денежных средств	Особо ценное движимое имущество, закрепленное за БУ собственником этого имущества или приобретенное БУ за счет выделенных собственником имущества БУ средств, а также недвижимое имущество (независимо от его источника приобретения)	Недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленные за АУ собственником этого имущества или приобретенные АУ за счет выделенных таким собственником средств.

*Нормативные требования
к управлению образовательной организацией*

В соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 273-ФЗ управление образовательной организацией осуществляется в соответствии с законодательством РФ с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

По общим нормам законодательства РФ система внутреннего управление 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).

Высшими органами управления некоммерческими организациями в соответствии с их учредительными документами выступают:

коллегиальный высший орган управления для автономной некоммерческой организации (работники не могут составлять более трети от общего числа);

общее собрание членов для некоммерческого партнерства, ассоциации (союза).

Порядок управления фондом определяется полностью его уставом, и может существенно различаться.

К компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией относится решение следующих вопросов:

- изменение устава некоммерческой организации;
- определение приоритетных направлений деятельности некоммерческой организации, принципов формирования и использования ее имущества;
- образование исполнительных органов некоммерческой организации и досрочное прекращение их полномочий;
- утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;
- утверждение финансового плана некоммерческой организации и внесение в него изменений;
- создание филиалов и открытие представительств некоммерческой организации;
- участие в других организациях;
- реорганизация и ликвидация некоммерческой организации (за исключением ликвидации фонда).

Исполнительный орган некоммерческой организации может быть коллегиальным и (или) единоличным. Он осуществляет текущее руководство деятельностью некоммерческой организации и подотчетен высшему органу управления некоммерческой организацией.

Поскольку наиболее распространенной организационно-правовой формой образовательных организаций является учреждение, то далее речь будет идти только о данной форме юридических лиц.

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 № 273-ФЗ).

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.

Структура общеобразовательной организации.

Филиалы и представительства.

Структура образовательной организации представляет собой внутреннее устройство образовательной организации, включающее в себя совокупность составляющих ее единиц (подразделений).

Согласно ст. 26 Федерального закона № 273-ФЗ образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами. 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 № 273-ФЗ, 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 организаций 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).

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 закона № 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.

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

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.

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 раздельном 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.

Органы управления общеобразовательной организацией. Органы, участвующие в управлении общеобразовательной организацией

Как уже отмечалось, управление образовательной организацией строится на основе сочетания принципов единоличия и коллегиальности.

Согласно ч. 3 ст. 26 Федерального закона № 273-ФЗ единственным 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 совет²;
- 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

² Для автономных учреждений этот орган является обязательным.

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.

Также следует отметить, что Федеральный закон № 273-ФЗ не регламентирует компетенцию коллегиальных органов управления образовательной организацией. Не предусмотрено также 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 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 № 273-ФЗ). Кроме этого вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, не могут быть переданы на разрешение другим органам.

Наряду с коллегиальными органами управления Федеральный закон № 273-ФЗ 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.

Также 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, нельзя регулировать их деятельность локальными актами, например, положениями. Порядок же учета мнения указанных органов управления, определяющий действия администрации учебного заведения при принятии локальных 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 в корне 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.

Вместе с тем, по новому Федеральному закону, также имеется такая 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 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 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 «советами обучающихся», дабы не вносить путаницу с точки зрения различия 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 образованию.

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. Случай же, в которых обязательно необходимо учесть мнение совета обучающихся, прямо перечислены в Федеральном законе.

Учредитель общеобразовательной 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.

Таблица 1. Права и обязанности учредителя образовательной организации

Ссылка на норму Федерального закона № 273-ФЗ	Права и обязанности учредителя образовательной организации
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 1, 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 занизить 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.

Взаимодействие общеобразовательной организации с учредителем

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) задание³, 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,

³ 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.

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.

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, предопределяют 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, осуществляющей 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.

Автономия общеобразовательной 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.

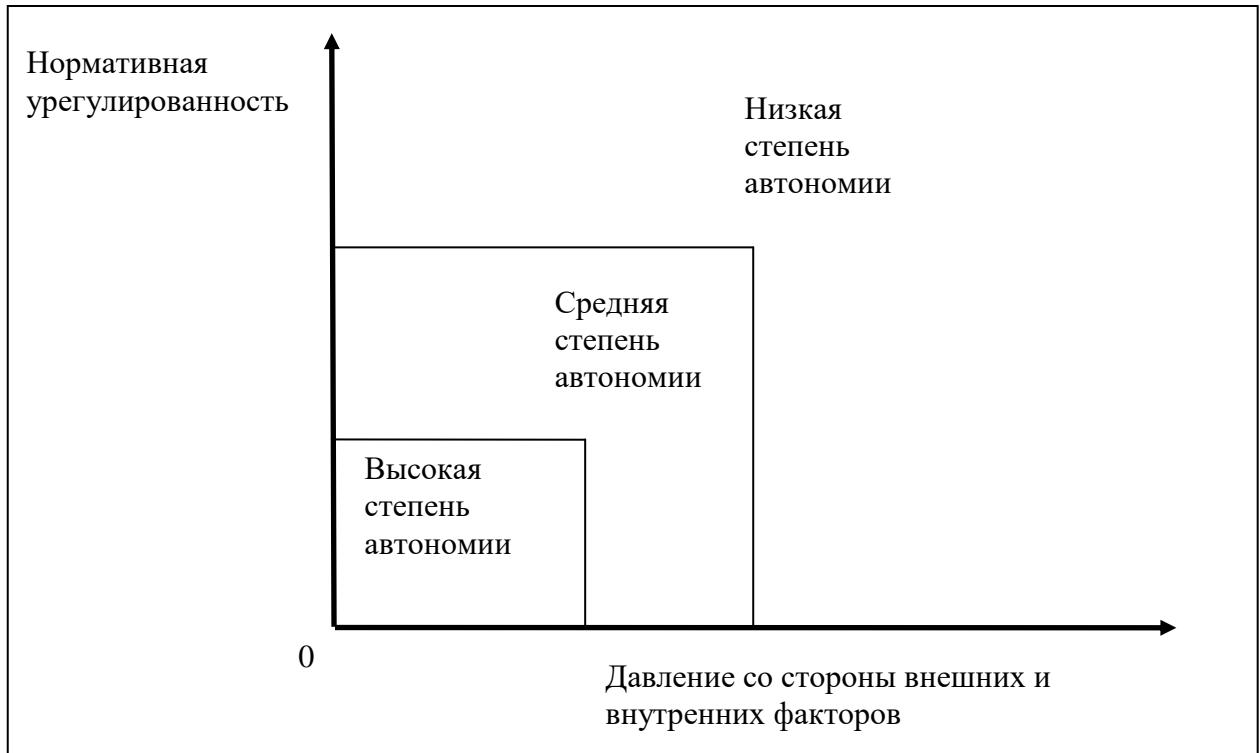
Следует отметить, что автономия не означает абсолютной свободы. С одной стороны автономия образовательной организации ограничена кругом вопросов, в которых она автономна, а с другой стороны существуют границы автономии, в том числе и нормативные.

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.

Степень автономии образовательной организации во многом зависит от уровня влияния двух факторов: степени нормативной урегулированности какого-либо института, вопроса и т.д. и степени давления на образовательную организацию со стороны внешних (учредитель, проверяющие органы и т.д.) и внутренних (трудовой коллектив, отдельные работники, обучающиеся и т.д.) факторов Схема 1.

Схема 1. Автономия образовательной организации в контексте влияющих на нее факторов



Приведенной схема иллюстрирует зависимость автономии образовательной организации от степени нормативной урегулированности и от давления внешних и внутренних факторов. Чем выше эти показатели – тем ниже степень 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 занижать 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). За частую 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.

Повторимся, такое давление оказывается вне правового поля, и зачастую наиболее эффективными способами решения проблем являются политические.

Организационно-правовые формы образовательных организаций

Следует отметить, что ГК РФ не дает определения понятия «организационно-правовая форма», кроме этого вместо данного термина он использует являющийся синонимом термин «форма», которому, впрочем, тоже не дает определения.

Пожалуй, единственное нормативное определение рассматриваемого понятиядается 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.

Несмотря на то, что данное определение, по сути, не является обязательным его можно использовать в практической деятельности.

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

- потребительские кооперативы;
- общественные или религиозные организации (объединения);
- учреждения;
- благотворительные и иные фонды;
- ассоциации (союзы).

- а также другие формы, предусмотренные законом.

Иначе говоря, в отличие от коммерческих организаций *перечень некоммерческих организаций является открытым* и в случае принятие соответствующего закона может быть дополнен иными формами.

Перечень некоммерческих организаций, указанных в ГК РФ, дополняется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Также существует целый ряд Федеральных законов, предусматривающих возможность создания некоммерческих организаций в различных организационно-правовых формах. Так, например, согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании» в целях взаимного страхования создается основанная на членстве некоммерческая организация в форме общества взаимного страхования.

П. 18 ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ не содержит прямых ограничений по формам некоммерческих организаций, в которых может быть создана образовательная организация. Тем не менее, 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. Таким образом, общество взаимного страхования не может быть образовательной организацией, поскольку основной его целью и, соответственно, основным видом деятельности будет являться взаимное страхование.

Приведем другой 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.

Есть еще одно ограничение по выбору организационно-правовой формы для образовательных организаций. Так, 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 получат такое право. Федеральный закон № 273-ФЗ 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.

Примечательно, что к данным организациям могут относиться не только некоммерческие организации, но и **юридические лица любых организационно-правовых форм**, поскольку не указано иное. Вместе с тем, ст. 31 Федерального закона № 273-ФЗ установлен ряд ограничений для программ, по которым могут осуществлять образовательную деятельность такие организации. Любое юридическое лицо может реализовывать лишь программы профессионального обучения, образовательные программы дошкольного образования и дополнительные образовательные программы.

Для образовательных организаций, как некоммерческих организаций, достаточно важным вопросом являются основные направления развития гражданского законодательства в Российской Федерации. Изначально при обсуждении концепции реформирования гражданского законодательства ставились такие радикальные вопросы, как целесообразно ли в принципе сохранять деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, целесообразно ли в современных условиях сохранения учреждений как юридических лиц – не собственников своего имущества, либо данная организационно-правовая форма устарела и подлежит реформированию.

Возобладал консервативный подход, однако же, планируется внесение целого ряда ключевых изменений. Законопроект № 47538-6 о внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации предполагает такие существенные нововведения, как введение закрытого перечня некоммерческих юридических лиц, а также признание по общему правилу устава единственным учредительным документом любого юридического лица.

Правосубъектность образовательной организации

Правосубъектность в самом общем плане это способность выступать в качестве субъекта правоотношений.

Правосубъектность не является характеристикой только образовательных организаций, а присуща всем субъектам, как гражданам, так и организациям.

В юридической науке правосубъектность представляет собой совокупность *правоспособности, дееспособности и деликтоспособности*.

Правоспособность является важнейшей характеристикой образовательной организации как субъекта права и представляет собой возможность иметь права и нести соответствующие обязанности. Однако в данном случае это лишь пассивное обладание. Смысл обладания каким-либо правом состоит в том, чтобы данное право реализовывать. Способность своими действиями приобретать права и осуществлять их, создавать обязанности и исполнять их называется *дееспособностью*.

Применительно к деятельности юридических лиц, как правило, правоспособность и дееспособность объединены, то есть правоспособность и дееспособность возникают и прекращаются одновременно. В отличие от граждан (физических лиц), которые, например, могут обладать правами (правоспособностью) с рождения, однако до достижения определенного возраста не могут самостоятельно их реализовывать, иначе говоря, не обладают полной дееспособностью.

Правоспособность юридического лица может быть *общей и специальной*. Под *общей* правоспособностью признаются возможность приобретать и осуществлять любые права, за исключением тех, для приобретения которых требуется специальное разрешение. Например, согласно ч. 1 ст. 91 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная деятельность подлежит лицензированию. Соответственно, право на занятие образовательной деятельностью возникает у организации только с момента получения соответствующей лицензии.

Следует отметить, что в отличие от коммерческих организаций, которые обладают общей правоспособностью, учреждения изначально обладают *специальной (целевой) правоспособностью*.

На это обстоятельство прямо указывается в п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации», в котором разъясняется, что в соответствии с законом (п. 1 ст. 49, п. 3 ст. 50, п. 1 ст. 120, п. 2 ст. 298 ГК РФ государственное (муниципальное) учреждение обладает специальной (целевой) правоспособностью. Хотя в данном случае суд не рассматривал частные учреждения, будет корректным распространить этот вывод и на них.

Гражданское законодательство не раскрывает значение термина «специальная правоспособность», однако в юридической литературе существуют определенные мнения на этот счет.

Так, по утверждению В.В. Лаптева специальная правоспособность дает возможность осуществлять лишь такие виды деятельности, приобретать лишь такие обязанности, которые соответствуют предмету деятельности данного субъекта⁴.

По мнению М.И. Брагинского и К.Б. Ярошенко данное понятие означает совершение прямо указанными в законе юридическими лицами только таких действий, которые соответствуют предусмотренным в уставе целям их деятельности, а также несение, связанных с этой деятельностью обязанностей⁵.

Данные определения находят свое подтверждение в п.п. 4, 5 ст. 7 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», согласно которым в уставе автономного учреждения должны содержаться предмет и цели деятельности автономного учреждения, а также исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано. Аналогичные положения для бюджетных учреждений содержатся и в п.п. 2,4 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а для казенных учреждений – в п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ.

Цель создания учреждения, таким образом, играет важную роль для определения направлений и видов деятельности, которыми оно вправе заниматься. Такими целями создания в соответствии с п. 1 ст. 123.21 ГК РФ выступают осуществление управлеченческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Кроме того, правоспособность некоммерческой организации ограничена целями ее деятельности на основании статьи 49 ГК РФ. «Юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.»

В этой связи перечень целей деятельности рекомендуется формулировать в уставе максимально широко. В него целесообразно включать не только цели деятельности в сфере образования, но и в сфере культуры, охраны здоровья, организации отдыха и иных. Целесообразно проверить соответствие перечня целей деятельности организации и перечня закрепленных в уставе видов деятельности данной организации, с учетом, что перечень видов деятельности должен соответствовать перечню целей.

Любая образовательная организация является участником множества различных правоотношений. В отношениях со своими работниками она выступает в качестве работодателя и является субъектом трудовых отношений. Платя налоги, становится налогоплательщиком и субъектом налоговых отношений. Можно продолжать приводить

⁴ Лаптев В.В. Предпринимательское право. Понятие и субъекты. – М.: Юрист, 1997. С. 45.

⁵ Брагинский М., Ярошенко К. Граждане (физические лица). Юридические лица // Хозяйство и право. – 1995. – № 2. С. 45.

примеры. Однако важным здесь является то, что правой статус, или набор соответствующих прав и обязанностей, образовательной организации в каждом из этих случаев является различным. Образовательная организация является не только участником образовательных отношений, но и гражданских, трудовых, административных, налоговых и многих других. Таким образом, применительно к образовательной организации можно говорить о множественности правовых статусов, которые зависят от отношений участником которых она является.

Если **правоспособность** – это способность иметь права и нести обязанности, а **дееспособность** – это способность своими действиями приобретать права и осуществлять их, создавать обязанности и исполнять их, то **деликтоспособность** – это способность нести юридическую ответственность за свои действия или бездействия.

В отличие от граждан, деликтоспособность которых зависит от их возраста, юридическое лицо является деликтоспособным с момента его государственной регистрации.

Если граждане (физических лиц) могут непосредственно приобретать права и нести обязанности, то юридические лица могут это делать лишь через свои органы или представителей.

Согласно п. 1 ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие от его имени в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом.

Иначе говоря, юридическое лицо не может непосредственно, например, заключить какой-либо договор. Оно может сделать это только через свои уполномоченные органы, определенные в его уставе⁶. Следует отметить, что орган юридического лица может быть не только *коллективный субъект, но и единоличный*.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 26 Федерального закона № 273-ФЗ единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации. Соответственно, любой договор, заключаемый учреждением, заключается им в лице именно этого органа.

Лица, уполномоченные уставом действовать от имени организации, действуют от ее имени без доверенности. Данные о таких лицах подлежат государственной регистрации. Согласно пп. «л» п. 1 ст. 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О

⁶ Старая английская поговорка гласит: Корпорация не может краснеть.

государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ), в том числе, содержится фамилия, имя, отчество и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством РФ, и идентификационный номер налогоплательщика при его наличии. Иначе говоря, наименование органа, уполномоченного действовать от имени юридического лица можно узнать из устава. Эту же информацию, а также персональные данные этого лица можно узнать из ЕГРЮЛ в разделе «сведения о лицах, имеющих право без доверенности действовать от имени юридического лица».

Всем иным лицам, которым по тем или иным причинам может понадобиться действовать от имени юридического лица или представлять его интересы, например, в органах власти, суде и т.д. необходима доверенность.

Согласно п. 5 ст. 185 ГК РФ доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это его учредительными документами, с приложением печати этой организации. Также следует отметить, что в силу требований п. 1 ст. 186 ГК РФ **в доверенности обязательно должна быть указана дата ее совершения (выдачи), поскольку в противном случае она считается ничтожной.** Срок действия доверенности не может превышать трех лет. Если срок в доверенности не указан, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения.

Содержание передаваемых по доверенности полномочий может быть, как достаточно общим, например, «представлять интересы организации во всех органах государственной власти и осуществлять для выполнения данного поручения все необходимые действия», так и очень конкретным, например, «сдать налоговую отчетность за II квартал 2013 года в федеральную налоговую инспекцию №...».

Типы образовательных организаций

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 осуществляющей 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 № 273-ФЗ в наименовании образовательной организации могут использоваться наименования, указывающие на особенности осуществляющей 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).

Всего рассматриваемым Федеральным законом предусмотрено 6 типов образовательных организаций: 4 типа образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы, и 2 – реализующих дополнительные образовательные программы (части 2-3 ст. 23).

Типами образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы, являются:

1) **дошкольная образовательная организация** - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми;

2) **общеобразовательная организация** - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования;

3) **профессиональная образовательная организация** - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования;

4) **образовательная организация высшего образования** - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и научную деятельность.

Типами образовательных организаций, реализующих дополнительные образовательные программы, являются:

1) **организация дополнительного образования** - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам;

2) **организация дополнительного профессионального образования** - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Кроме этого, части 2 и 3 данной статьи предоставляют указанным выше организациям, как реализующим основные, так и дополнительные образовательные программы, право на осуществление образовательной деятельности по образовательным программам, реализация которых не является основной целью их деятельности.

Данные организации вправе реализовывать дополнительно следующие программы:

1) **дошкольные образовательные организации** - дополнительные общеразвивающие программы;

2) **общеобразовательные организации** - образовательные программы дошкольного образования, дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения;

3) **профессиональные образовательные организации** - основные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения, дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные профессиональные программы;

4) **образовательные организации высшего образования** - основные общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования, программы профессионального обучения, дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные профессиональные программы;

5) **организации дополнительного образования** - образовательные программы дошкольного образования, программы профессионального обучения;

6) **организации дополнительного профессионального образования** - программы подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры, дополнительные общеобразовательные программы, программы 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.

Создание, реорганизация и ликвидация образовательных организаций

В соответствии с ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций.

Таким образом, некоммерческие организации не сводятся только к учреждениям. Образовательное учреждение же является частным случаем образовательной организации.

Соответственно, образовательной организацией является любая некоммерческая организация с учетом указанных ограничений. Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме

- 1) потребительских кооперативов, к которым относятся в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы;
- 2) общественных организаций, к которым относятся в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), общественные движения, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления;
- 3) ассоциаций (союзов), к которым относятся в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские палаты;
- 4) товариществ собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья;
- 5) казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;
- 6) общин коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- 7) фондов, к которым относятся в том числе общественные и благотворительные фонды;

8) учреждений, к которым относятся государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения;

9) автономных некоммерческих организаций;

10) религиозных организаций;

11) публично-правовых компаний.

Каких-либо специфических требований по созданию образовательных организаций

Федеральный закон № 273-ФЗ 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».

Вслед за ГК РФ Федеральный закон № 273-ФЗ в ч. 4 ст. 22 регламентирует, что образовательная организация в зависимости от того, кем она создана (иначе говоря, в зависимости от учредителя), является **государственной, муниципальной или частной** (Таблица 1).

Таблица 1. Виды образовательных организаций в зависимости от учредителя

Вид образовательной организации	Учредитель
Государственная	Российская Федерация
	Субъект Российской Федерации
Муниципальная	Муниципальный район
	Городской округ
Частная	Физическое лицо или физические лица
	Юридическое лицо или юридические лица
	Объединения юридических лиц, за исключением иностранных религиозных организаций

Согласно ч. 10 ст. 22 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация реорганизуется или ликвидируется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об образовании.

Реорганизация – это прекращение деятельности или изменение правового статуса юридического лица, влекущее за собой правопреемство.

Общим правилам реорганизации юридических лиц посвящена ст. 57 ГК РФ. П. 1 данной статьи предусматривает следующие виды реорганизации:

• **слияние** – это объединение двух и более юридических лиц, в результате которого образуется новое юридическое лицо, а объединившиеся юридические лица прекращают свое существование ($A + B \rightarrow C$);

• **присоединение** – это прекращение существования одного или нескольких юридических лиц с полным правопреемством другого существующего юридического лица ($A + B \rightarrow A$);

• **разделение** – это прекращение существования юридического лица с полным правопреемством двух и более юридических лиц, которые создаются в результате разделения ($A \rightarrow B + C$);

• **выделение** – создание нового юридического лица или юридических лиц, являющихся частичными правопреемниками реорганизуемого юридического лица, без прекращения деятельности последнего ($A \rightarrow A + B$);

• **преобразование** – изменение организационно-правовой формы юридического лица ($A \rightarrow B$).

Следует отметить, что согласно п. 1 ст. 17.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» **изменение типа государственного или муниципального учреждения** (например, из бюджетного в автономное учреждение) **не является его реорганизацией**, поскольку изменения организационно-правовой формы (учреждение) не происходит.

Также существующую практику укрупнения образовательных организаций зачастую называют слиянием, однако слияния в том смысле, который вкладывает в этот термин ГК РФ, происходят достаточно редко. В большинстве случаев речь идет о присоединении одной образовательной организации или организаций к другой.

Кроме этого, ГК РФ в ст. 60 устанавливает ряд гарантий прав кредиторов реорганизуемого юридического лица. Например, право на досрочное исполнение обязательств.

Законодательством РФ устанавливаются особенности реорганизации отдельных видов юридических лиц. Так, например, п. 2.1 ст. 16 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» закрепляет положение о том, что принятие решения о реорганизации и проведение реорганизации бюджетных или казенных учреждений, если иное не установлено актом Правительства РФ, осуществляются в порядке, установленном:

1) Правительством РФ - в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ - в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта РФ;

3) местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений.

Ликвидация – это прекращение юридического лица без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (п. 1 ст. 61 ГК РФ).

Порядок ликвидации юридических лиц устанавливается статьями 61-64 ГК РФ. Для отдельных видов юридических лиц законодательством могут быть установлены особенности их ликвидации.

Общие особенности реорганизации и ликвидации для всех государственных и муниципальных образовательных организаций, установлены частями 11-14 ст. 22 Федерального закона № 273-ФЗ.

Данная статья устанавливает, что принятие органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации государственной или муниципальной образовательной организации **допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения.**

Согласно п. 2 ст. 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» должны рассматриваться последствия 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.

Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении субъекта РФ, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ.

При этом подходы к созданию подобной комиссии могут быть различными – регион может занять позицию централизации принимаемых решений, т.е. предусмотреть формирование единой комиссии, порядок создания которой будет предусматривать учет позиции региональных органов власти, и которая будет работать по единым правилам и критериям для всех муниципалитетов региона. Регион может занять и противоположную позицию, предусмотрев формирование комиссии с привлечением муниципалитетов, а также

учесть особенности различных муниципальных образований при определении порядка проведения комиссией оценки.

Кроме того, принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Таким образом, перед принятием решения о реорганизации орган, выполняющий функции и полномочия учредителя государственной (муниципальной) образовательной организации должен создать комиссию по проведению оценки последствий принятия решения о реорганизации и получить ее экспертное заключение. Порядок формирования комиссии – прерогатива региональных органов власти. Возможно, в ее состав будут включены и представители родительской общественности, хотя обязательной нормы об этом в Федеральном законе № 273-ФЗ нет. При этом если реорганизуемая организация находится в сельской местности, то необходимо получить и мотивированно рассмотреть мнение жителей соответствующего сельского поселения.

Для реорганизации частных образовательных организаций таких правил не установлено, поэтому они реорганизуются в общем порядке, установленном действующим законодательством.

Следует специально отметить, что **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.

Применительно к муниципальным учреждениям действующее законодательство РФ предусматривает одну особенность.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений. При этом данный закон не предусматривает прав органов местного самоуправления на создание

некоммерческих организаций в иных организационно-правовых формах. Следовательно, **преобразование (изменение организационно-правовой формы) муниципального учреждения в иные некоммерческие организации законодательством не допускается.**

На сегодняшний день преобразование (изменение организационно-правовой формы) государственных и муниципальных учреждений не допускается.

Информационная открытость образовательной организации

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 № 273-ФЗ 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 на сайте образовательной организации указан в ст. 29 Федерального закона № 273-ФЗ. 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 № 273-ФЗ. 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.

Компетенция образовательной организации

Компетенция образовательной организации определяется в ст. 28 Федерального закона № 273-ФЗ. Следует отметить, что перечень вопросов отнесенных к компетенции образовательной организации является открытым, поскольку п. 22 ч. 3 данной статьи предусматривает, что к компетенции образовательной организации могут быть отнесены иные вопросы в соответствии с законодательством РФ.

К компетенции образовательной организации 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 ФГОС, ФГТ;
- 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 РФ;
- 5) прием на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, если иное не установлено Федеральным законом № 273-ФЗ, 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 Федеральным законом № 273-ФЗ;

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) поощрение обучающихся в соответствии с установленными образовательной организацией видами и условиями поощрения за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

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

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

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

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

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

17) организация социально-психологического тестирования обучающихся в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования;

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

19) приобретение или изготовление бланков документов об образовании и (или) о квалификации, медалей "За особые успехи в учении";

20) содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляющей в образовательной организации и не запрещенной законодательством РФ;

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

22) обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети «Интернет».

Кроме этого, образовательные организации вправе вести в соответствии с законодательством РФ научную и (или) творческую деятельность, если такая деятельность предусмотрена их уставами.

Также образовательная организация вправе вести консультационную, просветительскую деятельность, деятельность в сфере охраны здоровья граждан и иную не противоречащую целям создания образовательной организации деятельность, в том числе осуществлять организацию отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием).

Кроме предоставления прав по решению тех или иных вопросов ч. 6 рассматриваемой статьи устанавливает **обязанность образовательной организации** по осуществлению своей деятельности в соответствии с законодательством об образовании, в том числе:

1) обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся;

2) создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации;

3) соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников образовательной организации.

Федеральный закон № 273-ФЗ 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.

Правомочия образовательной организации в отношении имущества

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 профинансираны 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.

Особенности распоряжения государственным (муниципальным) имуществом

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, государственным компаниям;
- 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 организаций 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, корректизы.

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 выполнять 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.

Обеспечение сохранности имущества образовательных организаций

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 находящимся 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, изъятым 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, включенными 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.

Финансирование содержания имущества образовательных организаций

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 о 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.

Устав и локальные акты образовательной организации

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

Локальные акты обладают следующими **признаками**:

- 1) Локальный акт - официальный правовой документ образовательной организации.
- 2) 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.
- 3) Основан на законодательстве в широком смысле слова.
- 4) Принимается компетентным (уполномоченным) органом управления;
- 5) Внутренний документ, действующий только в пределах организации.

Локальные 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**. Сравнение нормативных и ненормативных локальных актов приведено в Таблице 4.

Таблица 4. Сравнение нормативных и ненормативных локальных актов

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.

Нормативные локальные 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 правомочий.
- **Инструкция** устанавливает порядок, способ осуществления той или иной функции, ведения какой-либо деятельности.
- **Правила** регламентирует организационные, дисциплинарные, хозяйствственные и иные специальные стороны деятельности организации, участников внутриорганизационных отношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация действует на основании **устава, который является основным нормативным локальным актом образовательной организации**.

Согласно п. 2 ст. 52 ГК РФ в учредительных документах юридического лица, к которым относится устав, должны определяться наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. В учредительных документах некоммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица.

Ч. 2 ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ определяет, что в уставе образовательной организации должна содержаться наряду с информацией, предусмотренной законодательством РФ, следующая информация:

- 1) тип образовательной организации;
- 2) учредитель или учредители образовательной организации;
- 3) виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности;
- 4) структура и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок их формирования и сроки полномочий.

В дополнение к данному перечню п. 3 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает, что в учредительных документах некоммерческой организации должны определяться:

- наименование некоммерческой организации, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму,
- место нахождения некоммерческой организации, порядок управления деятельностью,
- предмет и цели деятельности,
- сведения о филиалах и представительствах,
- источники формирования имущества некоммерческой организации,
- порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации,
- порядок использования имущества в случае ликвидации некоммерческой организации.

Устав бюджетного или казенного учреждения также должен содержать:

- наименование учреждения,
- указание на тип учреждения,
- сведения о собственнике его имущества,
- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетное или казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано,
- указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

Указанные выше требования к обязательному содержанию устава не являются исчерпывающими. Дополнительные требования к содержанию устава зависят от организационно-правовой формы образовательной организации. Кроме этого, следует отметить, что Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих

организациях» не действует в отношении автономных учреждений (п. 5 ст. 1). Содержание устава автономных учреждений определяется ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». В соответствии с данной нормой, устав автономного учреждения должен содержать:

- наименование автономного учреждения, содержащее указание на характер его деятельности, а также на собственника его имущества;
- указание на тип «автономное учреждение»;
- местонахождение автономного учреждения;
- сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения;
- предмет и цели деятельности автономного учреждения;
- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;
- сведения о филиалах, представительствах автономного учреждения;
- структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов;
- иные предусмотренные федеральными законами сведения.

Вместе с тем, законодательство РФ не содержит указаний на то, что содержание устава должно включать в себя исключительно обязательные положения. Наоборот, есть целый ряд оговорок о том, что какое-либо требование законодательства может быть конкретизировано в уставе. Например, абз. 2 п. 13 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» содержит оговорку о том, что уставом бюджетного учреждения может быть предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Законодательство РФ не содержит запретов на включение в устав образовательной организации каких-либо положений, не предусмотренных обязательным перечнем содержания устава. Это означает, что в случае необходимости устав может дополнительно содержать любые положения, не противоречащие действующему законодательству РФ.

Существенно изменились требования и к принятию устава образовательной организации. Ранее в соответствии с п. 2 ст. 13 Закона РФ «Об образовании» устав гражданского образовательного учреждения в части, не урегулированной законодательством РФ, разрабатывался и принимается образовательным учреждением и утверждался его учредителем, то есть требовалось предварительное принятие устава высшим коллегиальным органом образовательной организации. На практике в ряде случаев это приводило к значительному затягиванию принятий изменений в устав, поскольку не редки были случаи,

когда учредитель не соглашался с принятymi изменениями, а высший коллегиальный орган не соглашался с предлагаемыми учредителем редакциями. Кроме этого, на законодательном уровне неурегулированной оставалась ситуация с созданием новой образовательной организации, когда органы управления еще не сформированы, а организация может начать свое существование как юридическое лицо только после регистрации устава в уполномоченных органах.

Новый Федеральный закон № 273-ФЗ (ч. 1 ст. 25) закрепляет, что образовательная организация действует на основании устава, утвержденного в порядке, установленном законодательством РФ.

Общие правила по утверждению устава юридического лица содержатся в п. 1 ст. 52 ГК РФ, согласно которому устав утверждается его учредителями (участниками). Термин «участник» характерен для коммерческих организаций: хозяйственных товариществ и обществ. Поскольку согласно ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций, то единственным субъектом, который может утверждать устав общеобразовательной организации является учредитель для государственных и муниципальных организаций и учредитель или учредители для частных образовательных организаций общего образования. При этом, Федеральный закон № 273-ФЗ не предусматривает особого порядка разработки, принятия и утверждения устава, что вполне оправданно в условиях сокращения обязательных требований к содержанию устава и возможности урегулировать вопросы организации образовательной деятельности локальными нормативными актами общеобразовательной организации, принимаемыми ей самостоятельно.

Аналогично особая процедура принятия устава не предусматривается и для автономных учреждений. Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» учредительным документом автономного учреждения является устав, утверждаемый его учредителем.

Однако ч. 1.1 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлены некоторые особенности утверждения устава бюджетных и казенных учреждений. Данная норма предусматривает, что утверждение устава бюджетного или казенного учреждения осуществляется в порядке, установленном:

- 1) Правительством РФ - в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ - в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта РФ;

3) местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений.

Таким образом, указанными актами могут быть установлены некоторые особенности утверждения устава учреждений данных типов.

Например, согласно п. 4 Порядка утверждения уставов государственных образовательных учреждений Республики Бурятия, утвержденному постановлением Правительства Республики Бурятия от 15 июня 2005 г. № 201 предусматривается, что «Проект Устава, а также вносимые изменения в Устав представляются в орган по управлению государственным имуществом. Орган по управлению государственным имуществом согласовывает проект Устава, а также вносимые изменения в Устав в срок не более 10 дней со дня представления проекта Устава, а также вносимых изменений в Устав. На титульном листе Устава или вносимых изменений в Устав указываются реквизиты правового акта органа по управлению государственным имуществом, заверенные гербовой печатью органа по управлению государственным имуществом».

Ранее в ст. 13 Закона РФ «Об образовании» были установлены достаточно широкие требования к уставам образовательных организаций. В результате их соблюдения уставы образовательных организаций приобретали поистине колоссальные размеры. Кроме этого, согласно п. 3 данной статьи при необходимости регламентации различных сторон деятельности образовательного учреждения иными локальными актами последние подлежали регистрации в качестве дополнений к уставу образовательного учреждения.

Вместе с тем, 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, может переместиться в иные локальные нормативные акты. 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 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 чьего-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, дожинаясь 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 соответствие с действующим законодательством. Но такой же отсрочки по иным локальным актам 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. А именно 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.

К тому же, обязательное содержание устава сейчас крайне невелико. Все основные требования, которые надо учесть при его написании, уже и так сформулированы на уровне федерального закона. Поэтому 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. Тем более, что порядок осуществления и организации образовательной деятельности на подзаконном уровне (который, возможно, имело смысл дождаться до принятия устава) уже урегулирован для подавляющего большинства образовательных программ.

Те же организации, которые выбрали стратегию оставить в уставе максимум подробной информации, действительно, столкнутся с необходимостью менять устав, т.к. многие вопросы будут решаться, решения изменяться и т.п. Но это в принципе 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. Т.е., такая стратегия имманентно предполагает постоянное внесение изменений в устав. И это не изменится ни в 2015, ни в 2016 и далее годах – законодательство об образовании, подзаконное регулирование динамично развиваются.

Поэтому, 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.

II. Мультимедийное сопровождение, раздаточный материал к лекции, семинарам, практикумам

Нормативные правовые требования к управлению образовательной организацией



Собственник и учредитель образовательного учреждения

Учредитель: Учредителем является муниципальное образование (субъект Российской Федерации, Российской Федерации). [фото](#)
[Полномочия и функции выполняет ...](#)

[фото](#)

Собственник: Собственником имущества является муниципальное образование (субъект Российской Федерации, Российской Федерации).
[Полномочия и функции выполняет ...](#)

[фото](#)

Регулирование по Закону РФ «Об образовании» 1992 г.



Статья 35. Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями.

2. Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоличия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения

2.1. В части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, порядок формирования органов управления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

5. Разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом образовательного учреждения.

[фото](#)

Регулирование по Федеральному закону № 273-ФЗ



Статья 26. Управление образовательной организацией

2. Управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоличия и коллегиальности.

[фото](#)

4. В образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования - ученый совет), а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации.

Регулирование по Федеральному закону № 174-ФЗ

Статья 10. Наблюдательный совет автономного учреждения

фото

Статья 11. Компетенция наблюдательного совета автономного учреждения

фото

Статья 12. Порядок проведения заседаний наблюдательного совета автономного учреждения

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Письмо Минобрнауки России от 14.02.2014 № ВК-262/09 «О методических рекомендациях о создании и деятельности советов обучающихся в образовательных организациях»

Письмо Минобрнауки России от 18.11.2013 № ВК-844/07 «О направлении методических рекомендаций по организации служб школьной медиации»

Письмо Минобразования России от 14.05.2004 № 14-51-131/13 «О Методических рекомендациях по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений»

Региональные (муниципальные) нормативные правовые акты.

Например, Закон г. Москвы от 20.06.2001 № 25 «О развитии образования в городе Москве» и Приказ Департамента образования города Москвы от 25.01.2013 № 13 «Об утверждении примерного положения об управляющем совете образовательного учреждения, подведомственного Департаменту образования города Москвы»



Действующее законодательство [города Москвы](#) закрепило следующие правила и принципы управления образованием:

учреждения вправе создавать попечительский совет и (или) фонд попечителей

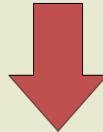
Попечительский совет является формой самоуправления государственного образовательного учреждения

Управляющий совет является коллегиальным органом управления, реализующим принцип государственно-общественного характера управления образовательным учреждением и осуществляющим в соответствии с уставом решение отдельных вопросов, относящихся к компетенции образовательного учреждения

Предварительные выводы:

обязательными органами коллегиального управления в ОУ являются общее собрание работников, Педагогический совет

законодательство РФ не предусматривает в обязательном порядке создание Управляющих советов в ОУ



законодательство Российской Федерации позволяет исключить из уставе ОУ Управляющий совет как орган управления

НО

Окончательные выводы:

Устав утверждается учредителем ОУ

например, в городе Москве действует приказ Департамента образования города Москвы от 25.01.2013 № 13 «Об утверждении примерного положения об управляющем совете образовательного учреждения, подведомственного Департаменту образования города Москвы»



Управляющий совет как орган управления в уставе
будет (может) сохранен

← → ⌂ ⌂

При сохранении Управляющего совета
проводим разграничение полномочий между
органами управления и директором ОУ

Директор ОУ	Общее собрание работников ОУ	Педагогический совет ОУ	Управляющий совет ОУ	Иные органы управления
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-
-	-	-	-	-

Помним:

- полномочия не должны дублироваться
- полномочия конкретны, понятны
- решения исполнимы

Регулирование по Федеральному закону № 273-ФЗ



Статья 26. Управление образовательной организацией

В целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в образовательной организации:

создаются советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы

Обязательный учет мнения советов при:
Принятии локальных нормативных актов,
Выборе меры дисциплинарного взыскания в отношении обучающегося

Регулирование по Федеральному закону № 273-ФЗ



Статья 26. Управление образовательной организацией

Устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством РФ:

[фото](#)

- структура;
- порядок формирования;
- срок полномочий и компетенция

органов управления образовательной организацией,
[фото](#)
порядок принятия ими решений и выступления от имени
образовательной организации

Органы управления образовательной организацией общего образования

Обязательные органы

Руководитель (директор, заведующий и т.д.)

Общее собрание (конференция) работников образовательной организации

Педагогический совет

Комиссия по урегулированию споров (ст. 45)

Комиссия по урегулированию споров

Комиссия создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания

Комиссия создается из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность

Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом, который принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии)

Управление образовательной организацией. Вопросы



Обязательно ли создавать такие органы, как
управляющий совет, совет школы и т.д.?



Согласно ч. 4 ст. 26 Федерального закона № 273-ФЗ в образовательной организации могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации. Использование законодателем слова «могут» означает, что данные органы создавать не обязательно.

Управление образовательной организацией. Вопросы



Может ли коллегиальный орган управления образовательной организации, например, управляющий совет, выступать от имени этой организации?



Может, если такое право данному органу предоставлено уставом образовательной организации.

Управление образовательной организацией. Вопросы



Является ли комиссия по урегулированию споров органом управления?



Нет, не является, поскольку по своей сути она не принимает никаких управленческих решений.

Советы обучающихся, советы родителей обучающихся



При принятии **локальных** нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников ОО, учитывается **мнение** советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в ряде случаев представительных органов работников (при их наличии)

Соотношение органов управления и органов, выражающих мнение

Совет обучающихся как орган выражения мнения:

- Внешняя по отношению к образовательной организации структура
- Создается обучающимися, независимо от позиции администрации и учредителя
- Структура, полномочия и т.п. не регламентируются на уровне образовательной организации
- С образовательной организацией взаимодействует (учет мнения) по строго определенным законом вопросам

Комитет (например) обучающихся как коллегиальный орган управления:

фото

- Орган управления образовательной организацией
- Создается путем закрепления в уставе, т.е. с обязательного согласия учредителя (и, скорее всего, администрации). Для создания не обязателен
- Структура, полномочия и т.п. фиксируются в уставе
- Вправе действовать от имени образовательной организации
- Компетенция зафиксирована в уставе

Совет обучающихся

Структура образовательной организации

Образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами.

Создание филиалов ГОУ, находящихся в ведении субъекта РФ, или МОУ на территории другого субъекта РФ или территории муниципального образования 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.

Представительство образовательной организации открывается и закрывается образовательной организацией.

Компетенция образовательной организации



фото

Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам

Образовательная организация обладает **автономией**, под которой 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

фото

Компетенция образовательной организации

разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов

материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с ФГОС, ФГТ, образовательными стандартами

предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самообследования

установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами РФ

прием на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников

разработка и утверждение образовательных программ образовательной организации

фото

Компетенция образовательной организации

разработка и утверждение по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации

прием обучающихся в образовательную организацию

фото

определение списка учебников в соответствии с утвержденным федеральным перечнем учебников, а также учебных пособий, допущенных к использованию

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

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

использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения

фото

Компетенция образовательной организации

проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования

обеспечение в образовательной организации, имеющей интернат, необходимых условий содержания обучающихся

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

организация социально-психологического тестирования обучающихся в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ

создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом

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

фото

Компетенция образовательной организации

содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляющей в образовательной организации

фото

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

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

фото

иные вопросы в соответствии с законодательством Российской Федерации

фото

Учредитель образовательной организации



Файл

Собственник и учредитель образовательного учреждения

Учредитель: Учредителем является муниципальное образование (субъект Российской Федерации, Российской Федерации). [фото](#)

[Полномочия и функции выполняет ...](#)

Собственник: Собственником имущества является муниципальное образование (субъект Российской Федерации, Российской Федерации). [фото](#)

[Полномочия и функции выполняет ...](#)

[фото](#)

Взаимоотношения образовательного учреждения и учредителя

Учредитель: Принимает решение о создании, реорганизации, ликвидации образовательного учреждения (для общеобразовательного в сельском поселении – учет мнения жителей); [фото](#)

Утверждает устав образовательного учреждения;

[фото](#)

Назначает руководителя образовательного учреждения (утверждает избранного общим собранием, конференцией), может прекратить трудовой договор по ст. 278 ч.2 ТК РФ в любой момент. [фото](#)
Аттестует кандидатов в установленном им порядке;

Взаимоотношения образовательного учреждения и учредителя

Учредитель:

Выполняет функции собственника имущества (согласие на распоряжение отдельными видами имущества, крупные сделки, изъятие излишнего и не используемого имущества и т.п.);

Субъект РФ: устанавливает порядок создания комиссии по оценке последствий решения о реорганизации или ликвидации региональной или муниципальной организации, порядок и критерии оценки;

фото

Взаимоотношения образовательного учреждения и учредителя

Учредитель:

Формирует государственное (муниципальное) задание, обязательное для учреждения. Требования к показателям количества и качества не сформированы;

Распределяет государственное (муниципальное) задание по собственному усмотрению (исключение: сфера профессионального образования);

фото

Формирует нормативные затраты на оказание услуги. Методика расчета нормативных затрат – на усмотрение учредителя;

Согласует программу развития образовательного учреждения;

Утверждает план финансово-хозяйственной деятельности для бюджетного учреждения, с возможностью любой детализации;

фото

Утверждает порядок определения платы за услуги по основным видам деятельности (в рамках приносящей доходы деятельности);

Устанавливает плату за присмотр и уход для обучающихся по программам дошкольного образования, за содержание ребенка в организации с интернатом, за присмотр и уход в группах продленного дня;

фото

Субъект РФ: формирует норматив по программам дошкольного, начального, основного и среднего общего образования (дополнительного), относит к малокомплектным организациям

Взаимоотношения образовательного учреждения и учредителя

Участие общественных организаций и иное общественное участие при принятии решений о реорганизации, ликвидации, сокращении задания, увольнении руководителя – не предусмотрено (в условиях, когда правовых требований к процедурам распределения задания, критериям, к методике расчета нормативных затрат – не существует).

Примеры закрепления в уставах участия органов общественного самоуправления учреждения при решении данных вопросов – примеры самоограничения полномочий учредителя.

В автономных учреждениях предусматривается участие наблюдательного совета, однако полномочия рекомендательные, не решающие (изменение устава, реорганизация и ликвидация, изъятие имущества, иные вопросы. Решающие полномочия: по крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью).

Взаимоотношения образовательного учреждения и учредителя

Учредитель: Распределение расходных полномочий по уровням бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

фото

Обеспечивает перевод обучающихся в случае ликвидации, приостановления или аннулирования лицензии, приостановления, лишения или истечения срока государственной аккредитации;

Осуществляет бесплатную перевозку между поселениями для обучающихся по основным общеобразовательным программам;

Несет политическую ответственность за свои решения.

фото

Файл

Оценка эффективности и качества образования



* Порядок осуществления мониторинга системы образования, а также перечень обязательной информации, подлежащей мониторингу, устанавливается Правительством РФ.

**Результаты независимой оценки качества образования не влекут за собой приостановление или аннулирование лицензии на осуществление образовательной деятельности, приостановление государственной аккредитации или лишение государственной аккредитации

***Общественная аккредитация и профессионально-общественная аккредитация проводятся на добровольной основе и не влекут за собой дополнительные финансовые обязательства государства.

фото

фото

фото

фото

фото

фото

Оценка эффективности и качества образования



Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 гг.

Совершенствование системы стимулирующих выплат будет осуществляться исходя из необходимости увязки повышения оплаты труда с достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) на основе:

введения взаимоувязанной системы отраслевых показателей эффективности от федерального уровня до конкретных учреждения и работника;

использования при оценке достижения конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) независимой системы оценки качества работы учреждений, включающей определение критериев эффективности их работы, и введения публичных рейтингов их деятельности

фото

Взаимоотношения учредителя и органов контроля (надзора)

Полномочия органов контроля (надзора) закреплены в федеральных законах

Полномочия учредителя по контролю за деятельностью образовательных организаций определяется нормативными правовыми актами и распорядительными документами учредителя

III. Планы и методические материалы к практическим (семинарским) занятиям

План практических (семинарских) занятий

Тема 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Место норм, регулирующих отношения в сфере образования, в системе российского права.

Основные значения термина «образовательное право». Образовательное право как комплексная отрасль права. Дискуссии конца XX – начала XXI вв. в отечественном правоведении о выделении отрасли образовательного права.

Понятие и виды общественных отношений, образующих предмет образовательного права.

Методы правового регулирования общественных отношений в сфере образования.

Система образовательного права: особенности выделения структурных единиц. Общая и особенная части образовательного права.

Принципы образовательного права: общеправовые и отраслевые.

Источники образовательного права. Международные документы об образовании. Конституция Российской Федерации о праве на образование и его гарантиях. Федеральные законы и нормативные акты субъектов Российской Федерации в системе источников образовательного права. Подзаконные нормативные акты. Локальные акты. Договоры об оказании платных образовательных услуг.

Тема 2. ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

Понятие «образование». Соотношение понятий «образование» и «педагогика». Признаки образования как социального феномена. Образовательное пространство. Организационные и регулятивные социальные институты.

Функции образования: институциональные и специальные.

Образование как элемент правового пространства. Системный подход к познанию образования.

Тема 3. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Сущность права на образование. Право на образование и свобода образования. Место права на образование в системе прав и свобод человека.

Международные документы о праве на образование. Право на образование как конституционное право.

Гуманизм образования. Доступность образования. Светский характер образования. Свобода и плюрализм образования. Бесплатность общего образования.

Государственные гарантии реализации права на образование. Ограничение права на образование.

Тема 4. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ

Понятие системы образования. Структура системы образования. Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования. Образовательные стандарты.

Уровни общего образования. Уровни профессионального образования. Дополнительное образование.

Образовательные программы. Общие требования к реализации образовательных программ. Сетевая форма реализации образовательных программ. Электронное обучение и дистанционные образовательные технологии.

Формы получения образования. Формы обучения. Семейное образование, самообразование.

Язык образования. Печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы. Научно-методическое и ресурсное обеспечение системы образования.

Тема 5. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.

Образовательная организация как юридическое лицо. Организационно-правовые формы образовательных организаций. Правосубъектность образовательной организации. Типы образовательных организаций. Создание, реорганизация и ликвидация образовательных организаций. Устав и локальные акты образовательной организации.

Учредитель образовательной организации: права и обязанности. Государственный контроль и надзор в сфере образования.

Компетенция образовательной организации. Права, обязанности, ответственность образовательной организации.

Информационная открытость образовательной организации.

Индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность.

Тема 6. УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

Нормативные требования к управлению образовательной организацией. Структура образовательной организации.

Органы управления образовательной организацией. Органы, участвующие в управлении образовательной организацией.

Государственно-общественное управление образовательной организацией.

Эффективность управления. Факторы, влияющие на эффективность управления. Оценка эффективности управления.

Тема 7. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Общие требования к организации образовательного процесса. Учебный план, индивидуальный учебный план, годовой календарный учебный график, расписание занятий. Реализация общеобразовательных и профессиональных образовательных программ. Обеспечение преемственности образовательных программ.

Гигиенические требования к организации образовательного процесса. Предельная нагрузка обучающихся. Перерывы в учебном процессе. Перерыв для питания. Каникулы и летний отдых. Охрана здоровья обучающихся.

Особенности образовательного процесса при различных формах получения образования (очной, очно-заочной, заочной, семейном образовании и самообразовании).

Обеспечение учебными пособиями. Практика и стажировка.

Тема 8. ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБУЧАЮЩИХСЯ И РОДИТЕЛЕЙ (ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ) НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Обучающиеся. Права обучающихся. Меры социальной поддержки и стимулирования. Гарантии реализации права на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Особенности правового положения детей с отклонениями в развитии; подростков с девиантным поведением, граждан, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Обучающиеся, проявившие выдающиеся способности: особенности их статуса в сфере образования.

Обязанности и ответственность обучающихся.

Права, обязанности и ответственность родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в сфере образования.

Тема 9. ЗАЩИТА ПРАВ ОБУЧАЮЩИХСЯ, РОДИТЕЛЕЙ (ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ) НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Обращения в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность.

Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений: порядок создания, организация работы, решения.

Уполномоченный по правам ребенка.

Судебная защита прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Тема 10. ПРАВОВОЙ СТАТУС ПЕДАГОГИЧЕСКИХ, РУКОВОДЯЩИХ И ИНЫХ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Академические права и свободы педагогических работников. Трудовые права педагогических работников. Социальные гарантии.

Условия труда педагогических работников. Трудовой договор: порядок заключения, изменения и прекращения. Рабочее время педагогических работников. Аттестация педагогических работников.

Правовой статус руководителя образовательной организации. Обязанности и ответственность работников образовательной организации.

Иные работники образовательных организаций.

Тема 11. ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Договор об образовании. Требования к приему на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность. Целевой прием.

Изменение образовательных отношений. Промежуточная и итоговая аттестация обучающихся.

Прекращение образовательных отношений. Восстановление в организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Тема 12. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Дошкольное образование: общая характеристика. Образовательные программы дошкольного образования. Плата, взимаемая с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми. Федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования.

Правовой статус дошкольной образовательной организации.

Начальное общее образование. Основное общее образование. Среднее общее образование. Прием на обучение по основным общеобразовательным программам.

Тема 13. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ. ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Среднее профессиональное образование. Понятие, значение и задачи среднего профессионального образования.

Высшее образование. Программы бакалавриата и специалитета. Прием на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета. Прием на обучение по программам магистратуры. Аспирантура (адъюнктура), ординатура, ассистентура-стажировка. Понятие, значение и задачи высшего образования.

Профессиональное обучение. Квалификационный экзамен.

Дополнительное образование.

Тема 14. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ВИДОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ПОЛУЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ КАТЕГОРИЯМИ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Получение образования иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

Реализация профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных организаций федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка.

Реализация профессиональных образовательных программ медицинского образования и фармацевтического образования.

Реализация образовательных программ в области искусств.

Реализация образовательных программ в области физической культуры и спорта.

Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования.

Тема 15. УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ

Принципы управления системой образования. Федеральная программа развития образования.

Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере образования. Компетенция органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования.

Лицензирование образовательной деятельности. Аккредитация образовательной деятельности. Государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Тема 16. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

Качество образования и качество обучения. Критерии оценки качества обучения. Методики оценки качества обучения.

Мониторинг качества образования. Организация контроля над деятельностью образовательной организации.

Правовые гарантии качества образовательной деятельности и образовательных услуг.

Тема 17. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Финансовое обеспечение образовательной деятельности за счет бюджетов различного уровня. Распределение полномочий, расходных обязательств между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями.

Образовательные услуги и иные услуги в сфере образования.

Формирование государственных (муниципальных) заданий. Формирование перечней государственных (муниципальных) услуг. Формирование требований к количеству и качеству услуг. Установление задания для государственного (муниципального) образовательного учреждения. Ответственность за невыполнение государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение выполнения задания. Виды субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, субсидии частным образовательным организациям. Определение размеров субсидий.

План финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) образовательных учреждений, его формирование, утверждение, изменение.

Приносящая доход деятельность образовательных организаций.

Тема 18. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Европейское образовательное пространство. «Болонский процесс». Правовые аспекты участия России в Болонском процессе.

Образовательное пространство СНГ.

Формы и направления международного сотрудничества в сфере образования. Подтверждение документов об образовании и (или) квалификации. Признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве.

Методические материалы к практическим (семинарским) занятиям

Нормативные источники:

1. Всеобщая декларация прав и свобод человека от 10 декабря 1948 г. // Междуннародные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 784 с.

2. Декларация социального прогресса и развития, провозглашенная резолюцией № 2542 Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1969 г. // Междуннародные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 784 с.

3. Конвенция о правах ребенка, принятая резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА·М, 1999. – 784 с.

4. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) / <http://www.consultant.ru/popular/cons/>

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/>

6. Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.01.2015) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172673/

7. Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства РФ, 23.12.1996, N 52, ст. 5880; Российская газета, N 248, 27.12.1996.

8. Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 10.12.2007, N 50, ст. 6242.

9. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598; Российская газета, N 303, 31.12.2012.

10. Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ, 28.06.1999, N 26, ст. 3177.

11. Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3802; Российская газета, N 147, 05.08.1998.

12. Федеральный закон РФ от 10.04.2000 N 51-ФЗ (ред. 26.06.2007) «Об утверждении Федеральной программы развития образования» // Собрание законодательства РФ, 2000, № 16.

Основная литература (ко всем разделам):

1. *Анищенко В.А.* Проектирование образовательных систем: теория и практика: монография / В.А. Анищенко. М-во образования и науки РФ, Башкирский гос. ун-т. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2010. – 322 с.

2. *Артюхов И.П.* Формирование и регулирование рынка образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования : монография / И.П. Артюхов и др.: М-во образования и науки Российской Федерации, Красноярский гос. мед. ун-т, Красноярский гос. торгово-экономический ин-т. – Новосибирск: Наука, 2011. – 253 с.

3. *Бабич М.В.* Научно-методическое обеспечение качества образовательных услуг: монография / М.В. Бабич, Л.Н. Харченко. – Ставрополь: СКФУ, 2013. – 171 с.

4. Болотова Е.Л. Документационное обеспечение управления образовательным учреждением. – М.: Арсенал образования, 2012. – 295 с.
5. Болотова Е.Л. Права ребенка в школе / Е.Л. Болотова. – 2-е изд., стер. – Москва: Информационно-методический центр «Арсенал образования», 2011. – 91 с.
6. Ванюков И.В. Трудовые отношения в школе: правовой аспект / И. В. Ванюков. – М.: Сентябрь, 2011. – 224 с.
7. Васильева Н.В. Права и обязанности молодежи в сфере образования / Н.В. Васильева, О.А. Неверова; Центр правовой и информационной помощи молодежи «Выбор». – Москва: Выбор, 2011. – 12 с.
8. Воротников А.А. Роль права в развитии науки и образования в Российской Федерации / А.А. Воротников, О.В. Ильина. — Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. — 204 с.
9. Еремина С.Н. Правовое регулирование труда работников образовательных организаций высшего образования (комментарий к некоторым положениям ФЗ 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: монография / С.Н. Еремина. – Ростов-на-Дону: Южный федеральный ун-т, 2013. – 124 с.
10. Инновационная и экспериментальная деятельность в образовании: (организационно-правовые основы) / Гос. образовательное учреждение доп. проф. образования «Нижегородский ин-т развития образования»; [сост.: Г.А. Игнатьева, М.Н. Крайникова, Е.В. Ананченко]. – Нижний Новгород: Поволжье, 2011. – 80 с.
11. Кирилловых А.А. Комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ (постатейный): система образования и образовательные организации, образовательный процесс и реализация образовательных программ, правовой статус субъектов образовательной деятельности, государственное регулирование качества образования, экономика образовательной деятельности, отдельные виды образования и профессионального обучения, международная деятельность в сфере образования / А. А. Кирилловых. – М.: Книжный мир, 2013. – 351 с.
12. Кузибецкий А.Н. Правовое обеспечение профессиональной деятельности в образовательном учреждении: учебник для использования в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих программы среднего профессионального образования / А.Н. Кузибецкий, В.Ю. Розка, М.В. Николаева. – 4-е изд., стер.. – М.: Академия, 2013. – 270 с.
13. Пашенцев Д.А. Правовое регулирование инноваций в образовании: монография / Под общ. ред.: Д.А. Пашенцев. – М.: Финансовый университет, 2013. – 156 с.
14. Погребняк Л.П. Правовой статус участников образовательных отношений: учебно-методическое пособие / Л.П. Погребняк. – М.: Пед. о-во России, 2013. – 143 с.
15. Правовое регулирование среднего образования в России: монография / А.Л. Боренштейн, А.Л. Воронцов, Г.П. Горбулин, Е.В. Позднякова, и др. Отв. ред.: И.Ю. Ташбекова. – Курск, 2013. – 97 с.
16. Реализация права детей с ограниченными возможностями здоровья на образование: проблемы, пути, решения (опыт работы педагогических коллективов специальных

(коррекционных) образовательных учреждений Астраханской области) / Отв. ред.: Н.Е. Нафтуллина, В.В. Скрипниченко. – Астрахань: Сорокин Роман Васильевич, 2013. – 206 с.

17. Рубанова Н.А. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования: административно-правовой аспект: монография / Н.А. Рубанова. – Магнитогорск: Изд-во Магнитогор. гос. техн. ун-та им. Г.И. Носова, 2013. – 88 с.

18. Савинская О.Б. Негосударственное дошкольное образование в России: оценка программ господдержки, правового регулирования и перспектив развития / О.Б. Савинская [и др.]; под общ. ред. О.Б. Савинской. – М.: ООО «Деловые и юридические услуги «ЛексПраксис», 2013. – 186 с.

19. Сафаралиева С.Г. Правовое регулирование высшего образования в России: монография / С.Г. Сафаралиева. – С.-Пб.: Изд-во «Лема», 2011. – 302 с.

20. Статус участников образовательного процесса: состояние и модернизация: монография / Агафонова Н.Н., Брехач Р.А., Сысуев Ю.Б. – Пермь, 2011. – 215 с.

21. Терещенко Е.А. Нормативно-правовое регулирование в сфере общего образования (профессиональная переподготовка): учебное пособие / Е.А. Терещенко, Ю.А. Лобейко. – М.: Илекса, 2013 – 135 с.

22. Федорова М.Ю. Нормативно-правовое обеспечение образования: учебное пособие для студентов учреждений высшего профессионального образования / М.Ю. Федорова. – 4-е изд., испр.. – М.: Академия, 2013. – 173 с.

Дополнительная литература:

1. Абанкина Т.В. Сетевое взаимодействие образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в контексте ресурсной интеграции: пособие для руководителей образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования / Т.В. Абанкина. – М.: Изд. Дом Гос. ун-та - Высш. шк. экономики, 2010. – 58 с.

2. Абрамова Л.А. Нравственные отношения между субъектами образовательного процесса в отечественной школе: историко-педагогический анализ: первая треть XX в. / Л.А. Абрамова; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Чувашский гос. ун-т им. И. Н. Ульянова». – Чебоксары: Чувашский гос. ун-т, 2007. – 279 с.

3. Агешикина Н.А. Защита интересов школьников и студентов при получении образования. М.: Омега-Л, 2008. – 156 с.

4. Акуленко Е.В., Орел А.Е. Правовое регулирование труда работников образовательных учреждений. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. – 106 с.

5. Амбросимова Н.М. Сравнительные исследования в высшем образовании за рубежом. М.: Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, издат. корпорация «Логос». 1994. (Научные доклады. Вып. 6. – 40 с.

6. Александров А.А. Уровневая система, федеральные государственные образовательные стандарты и примерные основные образовательные программы высшего профессионального образования России / М-во образования и науки Российской Федерации, Учеб.-методическое об-ние вузов России по унив. политехническому образованию, Московский гос. технический ун-т им. Н. Э. Баумана, Санкт-Петербургский гос.

политехнический ун-т. / А. А. Александров. – Санкт-Петербург: Изд-во политехнического ун-та, 2010. – 197 с.

7. Александров А.Е. Механизм перехода учреждений среднего профессионального образования города Москвы в новые экономико-правовые формы: организационно-методические рекомендации / Александров А.Е., Никитин М.В., Башкатов И.П. Департамент образования г. Москвы, Гос. учреждение Науч.-исслед. ин-т развития проф. образования. Москва: АНО Центр ИРПО, 2010. – 176 с.

8. Андреев А.Л. Общество, образование, культура: социологические очерки / А.Л. Андреев. – М.: Издательство МЭИ, 2004.

9. Арефьев А.Л. Российские вузы на международном рынке образовательных услуг / А.Л. Арефьев; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Центр социологических исслед.- Москва: Центр социального прогнозирования, 2007. – 698 с.

10. Арефьев А.Л. Экспорт российских образовательных услуг / М-во образования и науки Российской Федерации, Департамент междунар. сотрудничества в образовании и науке, Федеральное агентство по образованию, Упр. междунар. образования и сотрудничества, Центр социологических исслед.; авт.-сост.: Арефьев А. Л., Шереги А. Ф. – М.: Центр социального прогнозирования, 2007. – 254 с.

11. Ашиткова Т.В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на получение высшего и послевузовского профессионального образования / Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности Прокуратуры РФ: Сборник статей. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2010. – С. 71-76.

12. Байденко В.И. Болонский процесс: Популярные лекции. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2004.

13. Бакурадзе А.Б., Порошинская Л.Г. Программа развития как основа внутришкольной системы управления качеством образования: методические рекомендации для руководителей образовательных учреждений / Департамент образования г. Москвы, Московский центр качества образования. – М.: Московский центр качества образования, 2009. – 86 с.

14. Белоглазова Е.Н. Актуальные вопросы нормотворчества и правоприменительная практика государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования / Е.Н. Белоглазова – Вологда: ф-л МГЮА, 2006.

15. Блинов В.И. Концептуальные основы разработки структуры и содержания сопряженных государственных образовательных стандартов: монография / В.И. Блинов и др.; Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Томский гос. пед. ун-т». – Томск: Томский гос. пед. ун-т, 2007. – 187 с.

16. Богданов Е.В. Объединения юридических лиц в сфере образования. Белгород: Белгородский Государственный университет, 2003. – 157 с.

17. Боер В.М., Тяпкина И.В., Чернова Н.А. Правовое регулирование среднего профессионального образования в России. С.-Пб.: ГУАП, 2009. – 368

18. Болотова Е.Л. Права ребенка в школе / Е.Л. Болотова. – 2-е изд., стер. – Москва: Информационно-методический центр «Арсенал образования», 2011. – 91 с.

19. *Вавилов А.И., Рожков А.И.* Правовое регулирование труда в школе в вопросах и ответах / Отв. ред. М.А. Ушакова. М.: Сентябрь, 2009. – 175 с.
20. *Васильев Ю.С., Глухов В.В., Федоров М.П.* Экономика и организация управления вузом. 2-е изд., испр. и доп. /Под ред. В.В. Глухова. – СПб.: Изд-во «Лань», 2001.
21. *Васильева Н.В.* Права молодежи в сфере образования : пособие / Васильева Н. В.; Правительство Москвы, Департамент семейной и молодежной политики г. Москвы, Гос. учреждение г. Москвы «Центр правовой и информационной помощи молодежи «Выбор», Науч.-консультационный центр «Обучение в течение всей жизни». – М.: МАКС Пресс, 2010. – 11 с.
22. *Вержбицкий В.В.* Дистанционное обучение в странах СНГ и Балтии: мониторинг образовательных потребностей и возможностей: аналитический обзор / В.В. Вержбицкий; Орг. объед. наций по вопросам образования, науки и культуры. – М.: Ин-т Юнеско по информ. технологиям в образовании, 2007. – 244 с.
23. *Волохова Е.Д.* Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации: Монография. – М.: Готика, 2004.- 240 с.
24. *Ворожейкина О.Л.* Сравнительные исследования основных образовательных программ высшего профессионального образования России и ФРГ: учебно-методическое пособие / О.Л. Ворожейкина; Исслед. центр пробл. качества подгот. специалистов нац. исслед. технол. ун-та МИСИС. – М.: Исследовательский центр проблем качества и подготовки специалистов, 2010. – 82 с.
25. *Воронцов А.Б.* Некоторые подходы к созданию условий для внедрения государственных образовательных стандартов нового поколения : (из опыта работы школ развивающего обучения) / А.Б. Воронцов и др.; Московский центр качества образования.– М.: Московский центр качества образования, 2010. – 271 с.
26. *Галаган А.И.* Университеты в региональных экономических и управленческих структурах США, стран Западной Европы и Японии: Монография. М.: НИИВО, 1994. – 128 с.
27. *Гальперин А.Э.* Применение Трудового кодекса в образовательном учреждении: практическое пособие. – М.: АРКТИ, 2008. – 174 с.
28. *Гапоненко А.В.* Основные требования к построению образовательной среды университета при двухуровневой системе подготовки специалистов: методологический и методический аспекты / А.В. Гапоненко. – Краснодар: Просвещение-Юг, 2010 – 231 с.
29. Государственно-общественное управление в образовательных учреждениях: информационно-справочные материалы / Департамент образования г. Москвы, Московский гуманитарный пед. ин-т. – М.: МГПИ, 2010. – 55 с.
30. Государственно-частное партнерство в образовании: сущность, тенденции, социальная ответственность / Т.В. Крамин, В.А. Мальгин, А.В. Скоробогатов; Под ред.: В. Г. Тимирясов. – Казань: Познание, 2013. – 232 с.
31. *Гриб В.В.* Итоговый доклад о нарушениях прав граждан в сфере образования (по результатам мониторинга за состоянием права граждан на образование в федеральных округах Российской Федерации, ноябрь 2012 г. – октябрь 2013 г.) / В.В. Гриб, Д.В. Замышляев, К.К. Кожевников, М.В. Пальцева. — М.: Юрист, 2013. — 242 с.

32. *Дайтбеков Д.М.* Совершенствование качества образовательного процесса как фактор обеспечения конкурентоспособности вузов РФ: монография / Д.М. Дайтбеков. Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Всероссийский заочный финансово-экономический ин-т. – М.: ВЗФЭИ, 2010. – 181 с.
33. *Добреньков В.И., Нечаев В.Я.* Общество и образование. – ИНФРА-М, 2003. – 381 с.
34. *Долятовский В.А.* Инновационное управление вузом при адаптации к рынку образовательных услуг / В.А. Долятовский, Н.В. Топилина; науч. ред. Я. В. Гамалей. – Таганрог: Таганрогский гос. пед. ин-т им. А. П. Чехова, 2013. – 179 с.
35. Дореволюционная гимназия: содержание и организация обучения. – М.: Центр «Педагогический поиск», 2000.
36. *Ефремова Н.Ф.* Организация оценивания компетенций студентов, приступающих к освоению основных образовательных программ вузов: рекомендации для вузов, приступающих к переходу на компетентностное обучение студентов / Н.Ф. Ефремова; М-во образования и науки Российской Федерации, Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов Нац. исслед. технологического ун-та МИСиС, Донской гос. технический ун-т. – М.: Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, 2010. – 129 с.
37. *Жуков В.И.* Российское образование: истоки, традиции, проблемы. – М., 2001.
38. *Калинина С.В.* Система менеджмента качества образовательных услуг вуза: монография / С.В. Калинина. – М.: ГОУ «Учебно-методический центр по образованию на ж.-д.трансп.», 2010. – 226 с.
39. *Козырин А.Н.* Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран: монография / А.Н. Козырин и др.; под ред. А.Н. Козырина. – М.: Академия, 2007. – 422 с.
40. Концепции стратегического развития системы образования: монография / Г.Ш. Азитова, Р.Ю. Белоусова, В.Б. Гундырев [и др.]. – Красноярск: Научно-инновационный центр, 2012. – 332 с.
41. Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / Под ред.: Козырин А.Н. – М.: Готика, 2005. – 138 с.
42. *Королькова И.В.* Взаимодействие государственной системы образования и Русской Православной Церкви в сфере духовно-нравственного воспитания подрастающего поколения / И.В. Королькова. – Екатеринбург: Изд-во Екатеринбургской епархии, 2013. – 240 с.
43. *Котова Е.В.* Государственные контролирующие органы в образовательных учреждениях: методическое пособие / Е.В. Котова. – Санкт-Петербург: КАРО, 2010. – 220 с.
44. *Кочерга С.А., Чепурнова, Н.М.* Правовое обеспечение инновационных процессов в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 183 с.
45. *Куров С.В.* Экономическая деятельность высших учебных заведений: гражданско-правовой аспект / С.В. Куров, В.В. Насонкин. – М., 2005. – 178 с.
46. *Лобейко Ю.А.* Организация финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения (профессиональная переподготовка): основы организации

финансово-хозяйственной деятельности, законодательные нормативно-правовые основы финансово-хозяйственной деятельности, налогообложение образовательных некоммерческих организаций, бухгалтерский учет в образовательных некоммерческих организациях, инспекционно-контрольная деятельность в системе образования / Ю.А. Лобейко, Н.Н. Воробьев, В.С. Варивода. – Москва: Илекса, 2013. – 106 с.

47. Магистратура: проблемы методики преподавания юридических дисциплин: Монография / под ред. С. Иванова. – М.: Издательство: ЮРКОМПАНИ, 2012 г. – 352 с.

48. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса / Под ред. Г.А. Лукичева. – М.: Готика, 2004. – 384 с.

49. Методические рекомендации для уполномоченных по правам участников образовательного процесса / Сост.: Д.В. Замышляев, К.П. Краковский. – М.: Юрист, 2013. – 130 с.

50. Миссия, стратегические приоритеты, цели и задачи развития системы образования: монография / Е.А. Афанасьева, А.Р. Вышкина, В.В. Глебов [и др.]. – Красноярск: Научно-инновационный центр, 2012. – 184 с.

51. Модернизация системы образования в Российской Федерации в период работы Государственной Думы пятого созыва. Проблемы и законодательное обеспечение / Балыхин Г.А., Бердашкевич А.П., Калинин А.В. – М.: Изд. Гос. Думы, 2011. – 368 с.

52. Мои права: справочник выпускника и абитуриента / Авт.-сост. А.Г. Крохин и др. М.: Новый учебник, 2008. – 303 с.

53. *Никитенко В.Н.* Образование как междисциплинарная категория / В. Н. Никитенко. – Биробиджан: ИКАРП ДВО РАН, 2013. – 179 с.

54. *Николаев Б.В.* Конституционно-правовой принцип равноправия в системе высшего образования США. Законодательство и правоприменительная практика. – М.: Закон и право: ЮНИТИ, 2009. – 175 с.

55. Новый этап модернизации и интернационализации высшего образования: базовые индикаторы: научно-методические материалы. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2013. – 480 с.

56. Нормативно-правовое обеспечение инклюзивного образования лиц с нарушениями в развитии: опыт Европы и России: извлечения из нормативно-правовых актов с комментариями / Российский гос. пед. ун-т им. А. И. Герцена; авт.-сост.: Э. Бенуа и др. – Санкт-Петербург: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2010. – 143 с.

57. Нормативно-правовое обеспечение образования: сборник основных нормативно-правовых документов в области образования / Современная гуманитарная акад.; Новосибирское высш. военное командное училище (военный ин-т). – Новосибирск: Современный гуманитарный ун-т, 2010. – 212 с.

58. Обеспечение прав детей на образование: нормативы, рекомендации / авт.-сост. Т.Г. Гричаникова. – 2-е изд. – Волгоград: Учитель, 2010. – 121 с.

59. Образование: законодательная и нормативно-правовая база: профессиональная подготовка, ответственность образовательного учреждения, права и социальная поддержка обучающихся. – М.: Профиздат, 2007. – 95 с.

60. Образование: законодательная и нормативно-правовая база: трудовые отношения в системе образования, ответственность образовательного учреждения, возмещение ущерба за некачественное обучение, 2007. – 95 с.

61. Образовательное законодательство зарубежных стран. Законы Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ / Сост: Ю.А. Кудрявцев, И.Ю. Егорова, О.Л. Ворожейкина и др.; Под ред. В.М. Сырых. - М.: Готика, 2003. - (Законодательство об образовании. Т. 3).

62. *Погребняк Л.П.* Правовые основы функционирования и развития образовательного учреждения: Учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Педагогическое общество России, 2003.

63. Права и возможности детей-инвалидов на получение образования, социальную реабилитацию и интеграцию в общество: статьи научно-практической конференции социальных работников и иных специалистов, занятых предоставлением услуг семьям с детьми-инвалидами и детям-инвалидам: сборник / М-во образования и науки РФ, Фил. гос. образовательного учреждения высш. проф. образования «Российский гос. социальный ун-т» в г. Ставрополе; под общ. ред. Гударенко Р.Ф. –Ставрополь: ООО «Мир данных», 2010. – 204 с.

64. Правовое обеспечение деятельности дошкольных образовательных учреждений (при переходе в новый статус): учебное пособие / [авт.-сост.: Погребняк Л.П.]. – Москва: Пед. о-во России, 2012. – 379 с.

65. Проблемы реализации уровня высшего профессионального образования : сборник научных статей по проблемам высшей школы / М-во образования и науки Российской Федерации, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Южно-Российский гос. технический ун-т (Новочеркасский политехнический ин-т). Под ред. Л.И. Щербаковой. – Новочеркасск : ЮРГТУ (НПИ), 2010. – 229 с.

66. Реструктуризация сети образовательных учреждений, расположенных в сельской местности: сборник научно-методических рекомендаций / В.Ю. Еремина и др. Гос. образовательное учреждение доп. проф. образования «Нижегородский ин-т развития образования». – Нижний Новгород: Нижегородский ин-т развития образования, 2010. – 100 с.

67. *Саенко О.Е.* Настольная книга руководителя среднего специального учебного заведения: автономные образовательные учреждения, локальное управление и должностные инструкции, педагогический совет и аттестация педагогов, финансовая деятельность, охрана труда и обеспечение безопасности, права и льготы преподавателей / О.Е. Саенко. – 3-е изд., доп. и перераб. – М.: Дашков и К., 2010 – 686 с.

68. учебник для студентов педагогических специальностей / Г.Н. Сериков; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Южно-Уральский гос. ун-т, Федеральное агентство по физической культуре и спорту, Уральский гос. ун-т физической культуры. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ: Уральская акад., 2007.

69. *Сидоренко А.С., Лазарева И.А., Панин В.В.* Защита прав потребителей образовательных услуг: Методическое пособие. – М.: Изд-во СГУ, 2008. – 633 с.

70. Солдатов В.Ф., Фоменко И.А. Экспертиза деятельности образовательного учреждения при государственной аккредитации. – М: Информ.-метод. центр Арсенал образования, 2009. – 103 с.
71. Соловьева И.Л. Оздоровительная школа-интернат для глухих детей со сложной структурой дефекта – модель нового типа специального (коррекционного) образовательного учреждения: монография / И.Л. Соловьева. – М.: Компания Спутник+, 2010. – 139 с.
72. Спасская В.В. Законодательство Российской Федерации в сфере образования: становление и перспективы развития: [моногр.] – М.: Поматур, 2006. – 176 с.
73. Спасская В.В. Образовательные правоотношения: вопросы теории. – М.: Локус-Пресс, 2005. – 167 с.
74. Справочник руководителя образовательного учреждения. Контроль и надзор / Департамент образования г. Москвы; сост. И.М. Калинина и др. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Центр «Школьная книга», 2010. – 143 с.
75. Справочник руководителя образовательного учреждения. Лицензирование образовательной деятельности / Департамент образования г. Москвы; сост.: И.М. Калинина, И.И. Тараданова, Т.Ю. Федотова. – М.: Центр «Школьная книга», 2010. – 143 с.
76. Справочник руководителя образовательного учреждения. Охрана труда / Департамент образования города Москвы; сост.: В.А. Илюхина и др. – М. : Центр «Школьная книга», 2010. – 573 с.
77. Судебная практика по спорам в сфере образования: в 2 частях. Ч. 1. Сборник судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции по спорам в сфере образования / Сост. и отв. ред. А.И. Рожков. – М.: ГУ ВШЭ, 2003 г. – 287 с.
78. Судебная практика по спорам в сфере образования: в 2 частях. Ч. 2. Сборник судебных актов арбитражных судов по спорам в сфере образования / Сост. и отв. ред. А.И. Рожков. – М.: ГУ ВШЭ, 2003 г. – 296 с.
79. Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – М.: Готика, 2002. – 400 с.
80. Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. – М., 2000.
81. Тимофеева И.В. Реализация конституционного права на образование детьми-инвалидами с проблемами интеллектуального развития. – С.-Пб.: ГУАП, 2011. – 92 с.
82. Трудовые отношения. Регулирование труда педагогических работников: Сборник нормативных актов и судебных постановлений с комментарием / Сост. М.Н. Микушина. Новосибирск: Сибирское университетское изд-во, 2008. – 445 с.
83. Федеральные государственные высшие учебные заведения: понятие и особенности административно-правового статуса. Монография / Каплюк М.А.; Под ред.: Денисенко В.В. - Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. гос. ун-та путей сообщения, 2007. – 192 с.
84. Федеральный государственный образовательный стандарт – стратегический ресурс устойчивого развития многонационального общества: законодательная инициатива субъектов Российской Федерации : материалы парламентских слушаний, 19 февраля 2009

года / Федеральное собр. Российской Федерации, Гос. Дума / сост.: Б.Г. Бигуаа, З.И. Базарова. – М.: Изд. Гос. Думы, 2010. – 86 с.

85. *Федорова М.Ю.* Образовательное право: Учеб. пособие для вузов. – М.: Гуманит. изд. центр «ВЛАДОС», 2004.

86. *Федорова М.Ю.* Нормативно-правовое обеспечение образования: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по педагогическим специальностям. 2-е изд., стер. – М.: Академия, 2009. – 187 с.

87. *Феклин С.И.* Нормативные правовые и локальные акты в сфере образования: методическое пособие / С.И. Феклин. – 2-е изд., испр. – М.: Арсенал образования, 2011. – 150 с.

88. *Феклин С.И.* Правовая ответственность руководителя образовательного учреждения : методическое пособие / С.И. Феклин. – 3-е изд., перераб. – М. : Информ.-методический центр «Арсенал образования», 2011. – 69 с.

89. *Феклин С.И.* Дисциплинарная ответственность обучающихся (воспитанников). – М.: Арсенал образования, 2008. – 54 с.

90. *Феклин С.И.* Нормативные правовые и локальные акты в сфере образования: Методическое пособие. – М: Арсенал образования, 2009. – 125 с.

91. *Феклин С.И.* Правовой статус образовательного учреждения: методическое пособие. – М.: Арсенал образования, 2008. – 103 с.

92. *Феклин С.И.* Правовой статус педагогического работника в сфере трудовых отношений. – М.: Арсенал образования, 2008. – 149 с.

93. *Феклин С.И.* Правовой аспект деятельности дошкольного образовательного учреждения : учебно-методическое пособие / С.И. Феклин, под общ. ред. Н.У. Ярычева ; М-во образования и науки Чеченской Респ., ГОУ ДПО «Чеченский ин-т повышения квалификации работников образования», Каф. упр. образованием. – Грозный: Чеченский ин-т повышения квалификации работников образования, 2010. – 96 с.

94. Финансово-экономическая деятельность образовательного учреждения: сборник нормативно-правовых документов / Сост. М.В. Федотова, Н.А. Смирнова. – Нижний Новгород: Нижегородский ин-т развития образования, 2013. – 269 с.

95. *Фетюхин М.И.* Актуальные проблемы международного ювенального права / М.И. Фетюхин – Волгоград: ВолГУ, 2006.

96. *Харатян А.Ш.* Повышение качества образовательного процесса посредством стратегического и оперативного управления институтом: коллективная монография / А.Ш. Харатян и др. Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования «Тюменский гос. нефтегазовый ун-т», Ноябрьский ин-т нефти и газа (фил.) ТЮМГНГУ. – М.: Компания Спутник+, 2010 г. – 98 с.

97. *Черноусова Ф.П.* Реализация прав несовершеннолетних в работе образовательных учреждений: методическое пособие / авт.- сост. Ф.П. Черноусова – Москва: Центр пед. образования, 2007. – 191 с.

98. *Шамова Т.И.* Управление образовательными системами: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям «Педагогика и

психология», «Педагогика» / Т.И. Шамова, Т.М. Давыденко, Г.Н. Шибанова. – 4-е изд., стер. – М.: Академия, 2007. – 382 с.

99. Шевченко А.С. Локальные нормативные акты по безопасности и охране труда в образовательном учреждении для инвалидов : учебное (практическое) пособие / А.С. Шевченко, В.П. Фатеев. – Новочеркасск: НОК, 2010. – 282 с.

100. Шкатулла В.И. Образовательное право. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 688 с.

101. Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть / Под ред. Ю.А. Кудрявцева. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1997. – 164 с.

102. Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования. – М., 2005. – 211 с.

103. Ягофаров Д.А. Нормативно-правовое обеспечение образования: правовое регулирование системы образования: Учебное пособие. М.: ВЛАДОС – Пресс, 2008. – 399 с.

104. Ярычев Н.У. Нормативно-правовые и организационно-методическое сопровождение практической деятельности педагога-психолога в образовательном учреждении: учебно-методическое пособие / Ярычев Н.У.; Чеченский ин-т повышения квалификации и переподготовки работников образования; под ред. А.В. Булгакова. – Грозный: ЧИПКРО, 2010. – 121 с.

Базы данных, информационно-справочные и поисковые системы, Интернет-ресурсы:

1. Консультант Плюс для студентов и преподавателей. На сайте представлены учебно-методические материалы, новости СПС Консультант Плюс, информация по учебной литературе: www.edu.consultant.ru

2. Министерство образования и науки Российской Федерации: <http://mon.gov.ru/str/os/>

3. Российский общеобразовательный портал: www.zakon.edu.ru

4. Центр гражданского образования и прав человека. Права участников образовательного процесса: www.pcgo.narod.ru

5. Федеральный центр информационно-образовательных ресурсов: <http://eor.edu.ru>

6. Федеральный образовательный портал «Юридическая Россия»: www.law.edu.ru

7. Российский общеобразовательный портал. Каталог ресурсов по педагогике, воспитанию и обучению детей дошкольно-школьного возраста. Региональные справочники. Официальные документы. Коллекции и проекты. Форумы. www.school.edu.ru

8. РОССИЙСКИЙ ПОРТАЛ ОТКРЫТОГО ОБРАЗОВАНИЯ. Федеральный образовательный портал Российской Федерации: www.openet.edu.ru

9. Российское образование. Федеральный образовательный портал: www.edu.ru

10. Федеральное агентство по образованию РФ: www.ed.gov.ru

11. Федеральное государственное учреждение. «Федеральный центр образовательного законодательства». Нормативные правовые акты РФ. Ежегодник российского образовательного законодательства: www.lexed.ru

Система образовательного законодательства России



Нормативно-правовой акт является основной формой выражения (закрепления) юридических норм (правил поведения) романо-германской правовой системы, к которой относится и Российская Федерация.

Нормативный правовой акт (НПА) - это официальный письменный документ, который принимается (издается) в определенной форме правотворческим органом (должностным лицом), содержит общеобязательные правила поведения, охраняется мерами государственного принуждения и направлен на установление, изменение или отмену правовых норм.

Признаки НПА:

- издается в установленном порядке правомочным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом (признак публичности);
- является официальным документом государства или органа местного самоуправления (признак официальности);
- содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного широкого круга лиц (признак обязательности);
- имеет письменную форму выражения (способ закрепления правовых норм);
- рассчитан на неоднократное применение (признак неоднократности);
- порождает, изменяет или прекращает правоотношения (правовое значение);
- исполнение и соблюдение норм поддерживается мерами государственного воздействия (признак ответственности)



Источники официального опубликования НПА

- «Российская газета»;
- Собрание законодательства Российской Федерации;
- «Парламентская газета»;
- Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации;
- Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации;
- Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства "Юридическая литература" Администрации Президента РФ;
- издания научно-технического центра правовой информации "Система" и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;
- первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Нормативные правовые акты по сроку их действия

делятся на две группы:

постоянно действующие	временные
(приняты на неопределенный срок)	(приняты на определенный срок)
Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	

Нормативные правовые акты по сроку их

действия делятся на две группы:

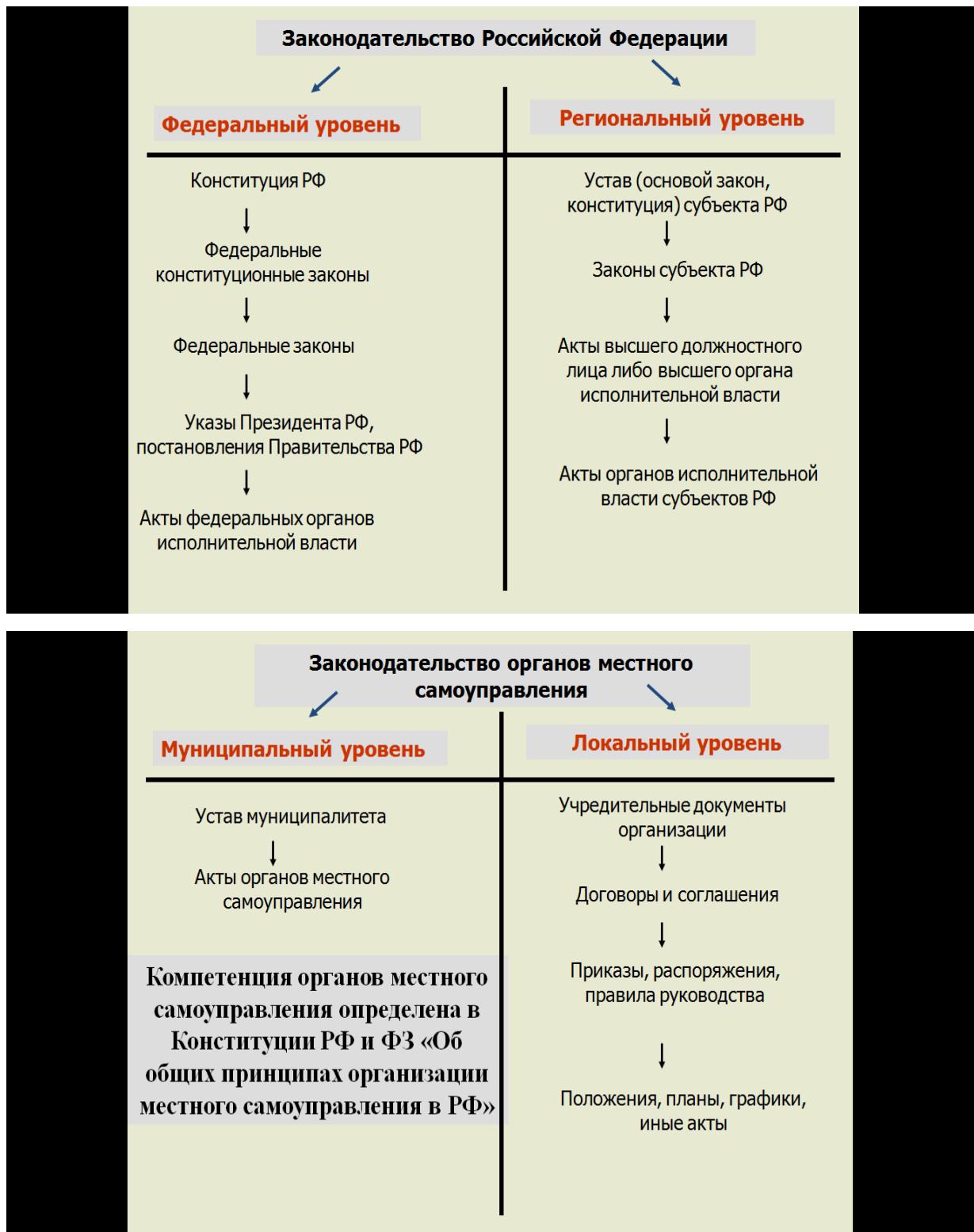
постоянно действующие	временные
(приняты на неопределенный срок)	(приняты на определенный срок)
Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	Приказы Минобрнауки России об утверждении единого расписания и продолжительности проведения ЕГЭ в _____ году

Нормативные правовые акты по юридической силе:

законы (федеральные конституционные законы, федеральные и региональные законы)	подзаконные акты (указы, распоряжения, постановления, приказы)
Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»	Приказы Минобрнауки России

Правовые акты

нормативные (приказы, постановления, распоряжения, правила, инструкции, положения)	ненормативные (письма, телеграммы, телефайлы, рекомендации, указания, т.п.)
зарегистрированы в органах юстиции подлежат официальному опубликованию являются обязательными к исполнению	отсутствует официальная регистрация официально не публикуются не являются обязательными к исполнению (не влекут правовых последствий)



Источники законодательства

Международные договоры и принципы

ТК РФ и иные ФЗ

Указы Президента РФ

Постановления Правительства РФ

Приказы ФОИВ

НПА субъектов РФ

НПА органов местного самоуправления

Локальные НПА (трудовой договор, коллективные договоры и соглашения, положения, приказы)

(статьи 5 и 10 ТК РФ)

Отрасли права

Материальные отрасли

Конституционное

Административное

Уголовное

Гражданское

Семейное

Трудовое

Земельное

Социальное

Финансовое

Налоговое

Процессуальные отрасли

Административно-процессуальное

Уголовно-процессуальное

Гражданско-процессуальное

Уголовно-исполнительное

Арбитражно-процессуальное

Регулирование по Федеральному закону № 273-ФЗ



Статья 4. Правовое регулирование отношений в сфере образования

Отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования

фото

Нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом.

Регулирование по Федеральному закону № 273-ФЗ



Статья 4. Правовое регулирование отношений в сфере образования

В случае несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, нормам настоящего Федерального закона применяются нормы настоящего Федерального закона, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

В случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Регулирование по Федеральному закону № 273-ФЗ



Статья 4. Правовое регулирование отношений в сфере образования

Действие законодательства об образовании распространяется на все организации, осуществляющие образовательную деятельность на территории Российской Федерации.

Законодательство об образовании в отношении Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, а также организаций, расположенных на территории инновационного центра "Сколково" и осуществляющих образовательную деятельность, применяется с учетом особенностей, установленных специальными федеральными законами.

Устав и локальные нормативные акты: правоприменительная практика образовательных организаций



Устав

Образовательная организация (ОО) действует на основании устава (ч. 1 ст. 25 Закона), утвержденного учредителем (ч. 1 ст. 53 Гражданского кодекса РФ)

Устав –
основной организационно-правовой и
единственный учредительный
документ бюджетных и казенных ОО
(ч. 1 ст. 14 ФЗ «О некоммерческих организациях»)

Требования к уставам ОО



Для всех типов ОО

Для БУ и КУ

Для АУ

ст. 25 ФЗ
«Об образовании в
РФ»

п. 3 ст. 14 ФЗ «О
некоммерческих
организациях»

ст. 7 ФЗ
«Об автономных
учреждениях»

п. 1 ст. 52 ГК РФ

иные нормативные
правовые акты

Содержание устава

Ст. 25 ФЗ «Об образовании в РФ»

Иные нормы ФЗ «Об образовании в РФ»

ФЗ «О некоммерческих организациях» и ФЗ «Об автономных учреждениях», ГК РФ, приказы Минобрнауки РФ и иные нормативные правовые акты

«Требования» («рекомендации») учредителя ОО (типовые уставы ОО), акты правового реагирования органов контроля (надзора), не обжалованные в установленном порядке

Содержание устава согласно ст. 25

В уставе образовательной организации должна содержаться наряду с информацией, предусмотренной законодательством РФ, следующая информация:

тип образовательной организации

учредитель или учредители образовательной организации

виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности

структура и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок их формирования и сроки полномочий

Дополнительные нормы Федерального закона № 273-ФЗ о содержании устава

Дополнительные нормы можно разделить на три группы:

Нормы, устанавливающие обязательные требования, которые дополняют требования ст. 25 и относятся ко всем образовательным организациям;

Нормы, устанавливающие обязательные требования, которые относятся к отдельным типам или разновидностям образовательных организаций;

Нормы, определяющие области, которые могут быть урегулированы уставом.

Группа 1. Требования ко всем образовательным организациям

Закрепление норм о филиалах (при их наличии) (ч. 4 ст. 27)

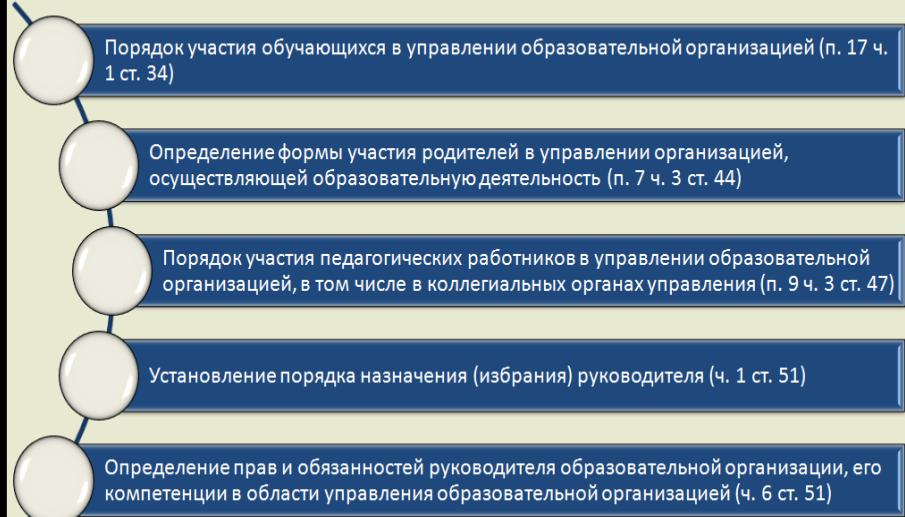
Порядок принятия локальных актов (ч. 1 ст. 28 и ч. 1 ст. 30)

Установление прав, обязанностей и ответственности работников образовательных организаций, занимающих должности работников, осуществляющих вспомогательные функции (ч. 3 ст. 52)

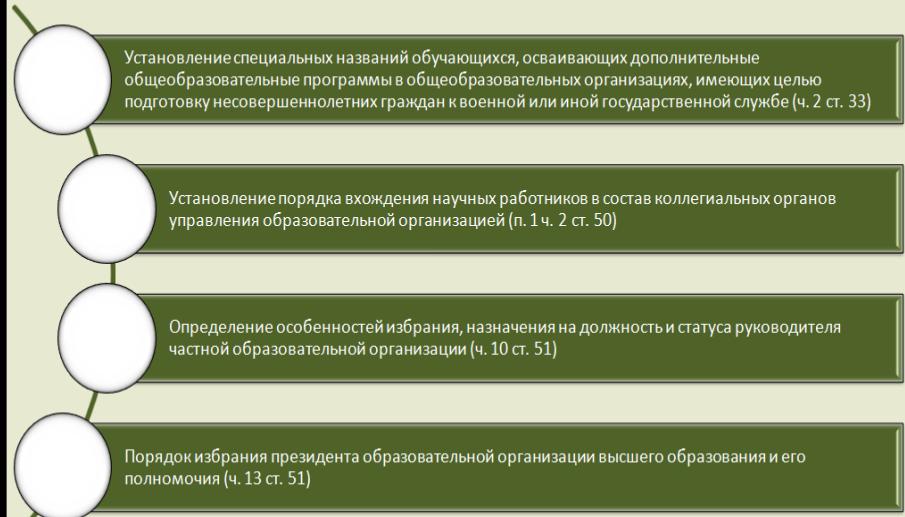
Определение уставных целей деятельности (ч. 1 ст. 101)

Порядок направления при ликвидации образовательной организации ее имущества после удовлетворения требований кредиторов на цели развития образования (ч. 3 ст. 102)

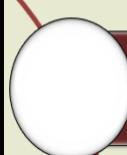
Группа 1. Требования ко всем образовательным организациям



Группа 2. Требования к отдельным образовательным организациям



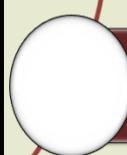
Группа 3. Области, которые могут быть урегулированы уставом



Возможность формирования коллегиальных органов, не относящихся к числу обязательных (ч. 4 ст. 26)



Право образовательной организации на ведение научной и (или) творческой деятельности (ч. 4 ст. 28)



Установление иной (не образовательной) деятельности, которую образовательная организация вправе осуществлять (ч. 1 ст. 102)

Содержание устава. Вопросы



Новый закон об образовании существенно сократил требования к содержанию устава. Означает ли это, что образовательная организация должна исключить из устава положения, касающиеся, например, регламентации образовательного процесса или приема в школу?



Законодательство РФ не содержит указаний на то, что содержание устава должно включать в себя исключительно обязательные положения. Наоборот, есть целый ряд оговорок о том, что какое-либо требование законодательства может быть конкретизировано в уставе. Например, абз. 2 п. 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» содержит оговорку о том, что уставом бюджетного учреждения может быть предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Содержание устава. Вопросы



Есть ли какие-либо нормативные требования к структуре, объему и другим характеристикам устава образовательной организации?



Кроме обязательного содержания каких-либо обязательных требований к уставам образовательных организаций не установлено.

Принятие устава

Принятие устава

ФЗ «Об образовании в РФ» ссылается на общие нормы гражданского законодательства

Для бюджетных и казенных учреждений - ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 14)

Устав утверждается учредителем. Изменения в устав БУ и КУ вносятся в порядке, установленном Правительством РФ (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования)

Для автономных учреждений - Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (ст. 11) предварительное рассмотрение предложений учредителя или руководителя АУ о внесении изменений в устав. По результатам – рекомендации для рассмотрения учредителю.

Изменения в устав. Вопросы



В каком порядке вносить изменения в устав образовательной организации с целью его приведения в соответствие с новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»? Следует ли проводить общее собрание коллектива, если такой порядок предусмотрен в действующей редакции устава?



Согласно ч. 1 ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация действует на основании устава, утвержденного в порядке, установленном законодательством РФ, иначе говоря утверждается учредителем. Таким образом, действующий порядок исключает участие в таком утверждении общего собрания (конференции) образовательного учреждения. Следовательно, нормы, содержащиеся в имеющихся редакциях уставов государственных (муниципальных) образовательных учреждений, предусматривающих предварительное принятие коллективом образовательного учреждения устава не соответствуют новому Федеральному закону № 273-ФЗ и не подлежат применению.



Изменения в устав. Вопросы



Учредитель требует переименовать наше учреждение по новому закону и внести изменения в устав до 1 декабря 2014 г. Является ли это правомерным требованием?

Федеральным законом № 273-ФЗ установлены сроки внесения изменений в уставы образовательных учреждений. Согласно ч. 5 ст. 108 данного закона, наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ не позднее 1 января 2016 года. Поскольку в данном требовании использованы слова «не позднее», это означает, что возможно привести названия и уставы образовательных учреждений в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ и в более ранние сроки, в том числе на основании решения учредителя ОО.

Локальные нормативные акты. Понятие

Локальный нормативный акт –

основанный на нормах законодательства правовой документ (акт), принятый в установленном порядке компетентным органом управления организации и (или) уполномоченным лицом, и регулирующий (конкретизирующий) отношения внутри организации

Локальные нормативные акты. Значение

Основное значение ЛНА –

детализация, конкретизация, дополнение, а иногда и восполнение общей правовой нормы применительно к условиям конкретной ОО с учетом особенностей и специфики трудовых отношений, образовательного процесса, традиций (обычаев) и иных условий

Локальные нормативные акты. Признаки



Официальный правовой документ образовательной организации



Содержит необходимые реквизиты



Основан на законодательстве (в широком смысле слова)



Принимается компетентным (уполномоченным) органом управления или лицом



Внутренний документ, действующий только в организации

Вопросы, которые не должны регулироваться в локальных нормативных актах



Нельзя регламентировать в локальных актах вопросы, регулирование которых должно осуществляться законами, актами Правительства РФ, Минобрнауки и иными нормативными правовыми актами

НЕЛЬЗЯ	МОЖНО
Порядок проведения ГИА (это вопрос Минобрнауки России)	Порядок (процедура, формы, иное) итоговой аттестации
Порядок приема (это вопрос Минобрнауки России), или порядок индивидуального отбора (это вопрос закона субъекта)	Правила и (или) процедура приема, в том числе документов при приеме
Правила оказания платных образовательных услуг (это вопрос Правительства РФ)	Порядок оказания платных образовательных услуг, их стоимость (калькуляция) и иное

Типы локальных нормативных актов

Нормативный локальный акт

Содержит обязательные правила поведения для всех или некоторых субъектов образовательного процесса

Рассчитан на неоднократное применение

Примеры: правила приема в школу, правила внутреннего распорядка

Индивидуальный (ненормативный, распорядительный) локальный акт

Юридически оформляет конкретное решение администрации школы

Применяется однократно

Примеры: приказ о приеме на работу, о предоставлении отпуска и т.д.

Типы (формы, виды) локальных нормативных актов

Постановление

- оформляет решение коллегиального органа управления образовательной организацией

Приказ

- оформляет решение руководителя образовательной организации

Решение

- локальный нормативный акт собрания участников образовательного процесса

Типы (формы, виды) локальных нормативных актов

Положение	Инструкция	Правила
<ul style="list-style-type: none">устанавливает правовой статус органа управления, структурного подразделения либо порядок реализации какого-либо из правомочий	<ul style="list-style-type: none">устанавливает порядок, способ осуществления той или иной функции, ведения какой-либо деятельности	<ul style="list-style-type: none">регламентируют организационные, дисциплинарные, хозяйственные и иные специальные стороны деятельности образовательной организации, участников образовательного процесса



Предусмотрены законодательством требования к обязательности формы (вида) локальных нормативных актов?



По общему правилу, ОО самостоятельно определяет форму (вид) локального нормативного акта (приказ или распоряжение, инструкция или правила, иное), за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством и (или) уставом ОО.
Например, ч. 4 ст.27 и ч. 6 ст.31 ФЗ «Об образовании в РФ» предусматривает деятельность структурных подразделений ОО на основании устава и соответствующих положений о них.

Недействительность локальных нормативных актов



Нормы локальных нормативных актов, **ухудшающие** положение обучающихся или работников ОО по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением, либо принятые с нарушением установленного порядка, **не применяются и подлежат отмене** ОО (ч. 4 ст. 30 Федерального закона № 273-ФЗ)

Локальные нормативные акты. Вопросы.



Необходимо ли каждый год «переутверждать» локальные нормативные акты, если их содержание остается неизменным?



Нет, такого требования в действующем законодательстве не содержится. Срок действия локальных нормативных актов может определяться самим документом или приказом руководителя ОО о введении в действие локального нормативного акта

Локальные нормативные акты. Вопросы.



Необходимо ли руководителю образовательной организации в обязательном порядке утверждать своим приказом локальные нормативные акты, принятые иными органами управления образовательной организацией?



Согласно ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация принимает локальные нормативные акты в порядке, установленном ее уставом. Соответственно, ответ на данный вопрос необходимо искать в уставе конкретной образовательной организации.

V. Перечень тем рефератов и проектов

Примерная тематика рефератов

1. Образовательное право как комплексная отрасль права: теоретические проблемы.
2. Проблемы формирования образовательного законодательства.
3. Международно-правовое регулирование отношений в сфере образования.
4. Система образования в РФ.
5. Управление системой образования в РФ.
6. Экономика системы образования.
7. Проблемы правового обеспечения реформы образования в РФ.
8. Гарантии права на образование.
9. Договорное регулирование отношений в сфере образования.
10. Законодательство субъектов РФ в области образования.
11. Права граждан в области образования.

Примерная тематика проектов

1. Правовой статус образовательных учреждений.
2. Особенности правового статуса негосударственных образовательных учреждений.
3. Самоуправление в образовательном учреждении.
4. Военное образование в РФ.

5. Договоры возмездного оказания образовательных услуг.
6. Реализация права граждан на получение высшего профессионального образования.
7. Дошкольное образование: правовые вопросы.
8. Общее образование: правовые вопросы.
9. Среднее профессиональное образование: правовые вопросы.
10. Высшее образование: правовые вопросы.
11. Профессиональная подготовка: правовые вопросы.
12. Организация образовательного процесса.
13. Правовое положение участников образовательного процесса.
14. Особенности правового регулирования труда и социальной защиты работников образования.
15. Правовой статус студентов высших учебных заведений.
16. Правовой статус лиц из числа профессорско-преподавательского состава вузов.
17. Права и социальная защита обучающихся.
18. Локальное правовое регулирование образовательных отношений.
19. Подготовка научных и научно-педагогических кадров.