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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st30_4) 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, хозяйственные и иные специальные стороны деятельности организации, участников внутриорганизационных отношений.

В соответствии с [ч. 1 ст. 25](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st25_1) Федерального закона № 273-ФЗ  образовательная организация действует на основании **устава, который является основным нормативным локальным актом образовательной организации.**

Согласно [п. 2 ст. 52](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/grazhdanskiy-kodeks-rossiyskoy-federacii-chast-pervaya-ot-30111994-no-51-fz#st52_2) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st25_2) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-12011996-no-7-fz#st14_3)  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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-12011996-no-7-fz#st1_5)). Содержание устава автономных учреждений определяется [ч. 2 ст.](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-03112006-no-174-fz#st7_2)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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-12011996-no-7-fz#st9.2_13_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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/zakon-rossiyskoy-federacii-ot-10-iyulya-1992-g-no-3266-1#st13_2) 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 принятыми 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*](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st25_1)*) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/grazhdanskiy-kodeks-rossiyskoy-federacii-chast-pervaya-ot-30111994-no-51-fz#st52_1) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st22_1) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf)№ 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-03112006-no-174-fz#st7_1) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-12011996-no-7-fz#st14_1.1) 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/zakon-rossiyskoy-federacii-ot-10-iyulya-1992-g-no-3266-1#st13) Закона РФ «Об образовании» были установлены достаточно широкие требования к уставам образовательных организаций. В результате их соблюдения уставы образовательных организации 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](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st30_2) 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 обязателен, т.е. его позиция по вопросу проекта может вообще не рассматриваться.

Значительная часть образовательных организаций столкнулись с вопросом, в какой срок оптимально вносить изменения в уставы. В отдельных случаях учредители требовали сделать это крайне рано, например, еще летом 2013 года. Некоторые же образовательные организации до сих пор откладывают это решение, дожидаясь все большей полноты подзаконной нормативной базы, а также регионального и муниципального регулирования, ссылаясь на предоставленную Федеральным [законом](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf) № 273-ФЗ возможность использовать для доработки уставов весь 2014 и 2015 год.

Представляется, что столь длительное ожидание не является оптимальной стратегией по следующей причине. Действительно, дана законодательная отсрочка для приведения уставов в соответствии с действующим законодательством. 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.