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

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

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

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

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]](#footnote-1).

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

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

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 единоначалия и коллегиальности.

Согласно 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. 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 совет[[2]](#footnote-2);
* Другие коллегиальные органы управления.

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

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

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 различения коллегиального органа управления, предусмотренного уставом, и органа, сформированного в инициативном порядке и выражающего мнения соответствующих участников образовательных отношений. Например, в образовательной организации согласно ее уставу могут функционировать комитеты обучающихся, конференции или собрания обучающихся.

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

Ключевыми будут следующие отличия.

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

2.Комитет формируется образовательной организацией по собственному усмотрению, его структура, порядок формирования, срок полномочий определяются самой образовательной организацией и фиксируются в уставе. Совет, будучи внешним по отношению к образовательной организации образованием, не определяется самой образовательной организацией, он формируется независимо от нее самими обучающимися, вопросы структуры, сроков и т.п. решаются независимо от образовательной организации.

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

1. Подробнее об этом см. § 6 Главы 1 Раздела I. [↑](#footnote-ref-1)
2. Для автономных учреждений этот орган является обязательным. [↑](#footnote-ref-2)