

## УСТАВЫ И НАИМЕНОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СВЕТЕ ФЗ «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

С 1 сентября 2013 года вступает в силу Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Новый закон об образовании). Одновременно утрачивают силу Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125–ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266–1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании 1992 г.), а также целый ряд других актов законодательства.

Законопроект на официальном сайте <http://zakonoprojekt2012.ru/> получил около 11 000 замечаний и комментариев, существенная часть которых не была учтена Минобрнауки России и иными его разработчиками. Однако критика положений Нового закона об образовании не прекратилась и после принятия его Законодательным собранием и подписания Президентом.

Так к основным упущениям Нового закона об образовании эксперты относят декларативный и отсылочный характер многих его норм, не подкрепленных законодательными механизмами. Это означает, что многие вопросы будут регулироваться ведомственными актами, что предполагает в разы меньшее обсуждение их в обществе и большее усмотрение чиновников. Кроме того, положения Нового закона об образовании могут привести к удорожанию образования.

Однако не будем подробно рассматривать недостатки Нового закона об образовании, а остановимся лишь на одном практическом вопросе, а именно, приведении уставов и наименований образовательных учреждений в соответствие с Новым законом об образовании.

Начнем с некоторых новых понятий. Новый закон об образовании вводит понятие «образовательная организация», ранее отсутствовавшее в законодательстве, которое должно заменить существующее «образовательное учреждение». Если обратиться к статье 2 Нового закона об образовании, то под образовательной организацией понимается «некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана». При этом важно отметить, что введение категории «образовательная организация» не в полной мере соответствует Конституции РФ, в соответствии с которой «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях», а не в образовательных организациях.

Однако самое главное состоит в том, что из положений Нового закона об образовании не ясно, является ли образовательная организация новой организационно-правовой формой некоммерческих организаций или некой собирательной категорией существующих. Так, согласно ч. 1 ст. 22 Нового закона об образовании «образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций». Если понимать данную формулировку расширительно, то речь должна идти либо обо всех некоммерческих организациях, в том числе и таких, как общины коренных малочисленных народов, казачьи общества, фонды и прочее. Однако очевидно, что большинство из них, за исключением учреждений и, возможно, некоторых иных, не подходят для осуществления образовательной деятельности. Если же речь идет об определенных видах некоммерческих организаций или о самостоятельной организационно-правовой форме, то приведенная норма Нового закона об образовании должна быть более определенной. Огорчает также то, что разработчики Нового закона об образовании не потрудились подробно объяснить, зачем необходимо введение новой категории «образовательная организация» в пояснительной записке законопроекту и иных документах.

Таким образом, вопросы остаются. На них должны ответить изменения в Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

(далее – Закон о некоммерческих организациях), однако такие изменения пока не приняты. Законопроект № 121975–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» согласно официальной информации с сайта Государственной Думы находится на рассмотрении во втором чтении. Отметим, что к данному законопроекту было высказано огромное количество замечаний как правового, так технического характера.

Отсутствие же принятого закона создает правовую неопределенность правового статуса образовательных организаций и вызывает в сообществе много вопросов.

Помимо образовательной организации выделяются также: (1) **организация, осуществляющая обучение** – «юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности» и (2) **организации, осуществляющие образовательную деятельность** – образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение. При этом устанавливается, что «в целях настоящего Федерального закона к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность, если иное не установлено настоящим Федеральным законом». Должны ли указанные лица, если они являются коммерческими организациями, при желании осуществлять образовательную деятельность включать в уставы соответствующие виды деятельности? Если руководствоваться общей правоспособностью коммерческих организаций (абз. 2 п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса РФ), то это необязательно. Однако правила лицензирования организаций, осуществляющих обучение, которые должны быть разработаны Минобрнауки России, могут предусматривать и обратное.

Произошли существенные изменения в требованиях к содержанию уставов, а именно к тем **обязательным сведениям, которые он должен содержать**. Напомним, что по ранее действовавшему Закону об образовании 1992 г. (ст. 13) в уставе образовательного учреждения в обязательном порядке должен был указываться **достаточно большой объем сведений**. Так помимо сведений о наи-

меновании, месте нахождения и ряде иных, включаемых в уставы всех некоммерческих организаций, устав должен был содержать достаточно много сведений, **регламентирующих образовательные отношения в образовательном учреждении**. В частности, в него должны были включаться основные характеристики организации образовательного процесса (язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание; правила приема обучающихся, воспитанников; продолжительность обучения на каждом этапе обучения; порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников; система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок ее проведения; режим занятий обучающихся, воспитанников; наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе); порядок регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей). Кроме того, устав должен был содержать много сведений, **регулирующих финансово-хозяйственную деятельность образовательного учреждения** (структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе в части: использования имущества, закрепленного за образовательным учреждением; финансового и материально-технического обеспечения деятельности образовательного учреждения) и ряд других финансово-имущественных вопросов. Также устав должен был содержать **порядок управления образовательным учреждением, права и обязанности участников образовательного процесса, а также перечень видов локальных актов (приказов, распоряжений и других актов), регламентирующих деятельность образовательного учреждения**.

Таким образом, устав образовательного учреждения превращался в «полное собрание сочинений». Требования включения большей части этих сведений преследовало задачу нормоконтроля со стороны госорганов, однако делало на практике весьма трудоемкой составление и регистрацию устава образовательного учреждения.

**В соответствии же со ст. 25 Нового закона об образовании существенно упрощены требования к содержанию устава**. Так в уставе образовательной организации должна содержаться наряду с информацией, предусмотренной законодательством, сведения о типе образовательной организации, учредителе или учредителях образовательной организации, также виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности, структура

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

Как видим из обязательных требований к содержанию устава достаточно много сведений, касающихся непосредственно процесса обучения, прав и обязанностей участников образовательного процесса, финансово-хозяйственных и ряда иных вопросов. Это должно упростить процедуру утверждения и регистрации уставов. Отметим, что данное замечание представляется в целом разумным, но хочется надеяться, что создаваемые механизмы контроля содержания документов, которые принимает образовательная организация, обеспечат защиту прав учащихся и педагогов.

Весьма важным являлось положение Закона об образовании 1992 г., предусматривающее, что в случае регламентации отношений иными локальными актами, последние подлежали регистрации в качестве дополнений к уставу образовательного учреждения. Это накладывало на образовательные учреждения весьма жесткие ограничения и создавало неопределенность в том, когда нужно регистрировать локальный акт, а когда нет. Теперь же подобная норма в Новом законе об образовании отсутствует.

Немаловажным будет отметить, что на основании ст. 23 Закона о некоммерческих организациях изменения учредительных документов некоммерческой организации вступают в силу со дня их государственной регистрации. Напомним, что по общему правилу, установленному в п. 3 ст. 52 Гражданского кодекса *изменения учредительных документов приобретают силу для третьих лиц с момента их государственной регистрации, а в случаях, установленных законом, — с момента уведомления органа, осуществляющего государственную регистрацию, о таких изменениях. Однако юридические лица и их учредители (участники) не вправе ссылаться на отсутствие регистрации таких изменений в отношениях с третьими лицами, действовавшими с учетом этих изменений.* В случае же некоммерческих организаций в силу приоритета специальной нормы над общей (см., например: определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2000 № 199–О, постановления Конституционного Суда РФ от 14.05.2003 № 8–П и от 29.06.2004 № 13–П) будет применяться правило Закона о некоммерческих организациях о вступлении в силу всех изменений в учредительные документы некоммерческой организации с момента их государственной регистрации.

Время на приведения уставов в соответствии с Новым законом об образовании законодатель отвел достаточно. Уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом не позднее 1 января 2016 года. Однако затягивать с приведением уставов в соответствие с действующим законодательством об образовании не следует, поскольку положения устава будут применяться в части, не противоречащей Новому закону об образовании, а это означает, что определенная часть норм уставов с 1 сентября сего года применяться не будет. При этом такое положение дел будет вводить в заблуждение участников образовательного процесса, плодить споры о том, какая норма устава действующая, а какая нет.

Также важен вопрос о переименовании образовательных учреждений в образовательные организации, которое должно произойти в те же сроки. При этом оно должно осуществляться следующим образом:

*«1) специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны переименоваться в общеобразовательные организации;*

*2) образовательные учреждения начального профессионального образования и образовательные учреждения среднего профессионального образования должны переименоваться в профессиональные образовательные организации;*

*3) образовательные учреждения высшего профессионального образования должны переименоваться в образовательные организации высшего образования;*

*4) образовательные учреждения дополнительного образования детей должны переименоваться в организации дополнительного образования;*

*5) образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов должны переименоваться в организации дополнительного профессионального образования;*

*б) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы, должны переименоваться в общеобразовательные организации со специ-*

альным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением»;

7) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы и образовательные программы начального профессионального образования, должны переименоваться в профессиональные образовательные организации со специальным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением» (ч. 5 ст. 108 Нового закона об образовании).

В завершение отметим, что некоторая активность по созданию основы для вступления Нового закона об образовании в силу со стороны профильного Министерства демонстрируется уже сейчас (см., например, письмо Минобрнауки России от 1 апреля 2013 г. № ИР–170/17 «О Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» (вместе с «Рекомендациями субъектам Российской Федерации по подготовке к реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» о приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным), однако сделать еще предстоит очень много.

Так Министерству образования и науки РФ еще предстоит разработать типовые уставы различных типов и видов образовательных организаций, на которые и будут ориентироваться образовательные организации. Необходимо при этом заметить, что ранее утвержденные Правительством РФ типовые уставы содержали в себе достаточно много противоречий и избыточным образом регулировали, что нежелательно повторить при разработке новых.

*Обзор подготовлен 24 апреля 2013 г.  
юристами юридической фирмы «БРАС»*