**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) задание[[1]](#footnote-1), а также доводит финансовые средства для его выполнения в форме субсидии. Учредитель вправе по своему усмотрению принимать решения о сокращении государственного (муниципального) задания, это право формально не ограничено законом никакими рамками, реализуется полностью по усмотрению учредителя и является мощным экономическим рычагом воздействия учредителя на учреждение.

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

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

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

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, осуществляемой в образовательной организации и не запрещенной законодательством Российской Федерации;

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

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

22) иные вопросы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанные вопросы НЕ должны решаться никем иным, кроме самой образовательной организации, и учредитель не имеет права требовать того или иного решения этих вопросов. Вместе с тем, реализуя свои полномочия по формированию заданий, утверждению планов финансово-хозяйственной деятельности, выбору руководителя учреждения учредитель фактически может предъявлять любые требования в рамках описанной выше компетенции образовательной организации, как законные, так и не основанные на законе, не неся реальной ответственности за незаконные требования. Возможные негативные последствия для учреждения от принятия субъективистских решений могут быть столь велики, что являются мощным стимулом для руководителя учреждения выполнить любые требования и «пожелания» учредителя. Законодательство не устанавливает механизмов, которые не позволяли бы реализацию указанных полномочий в субъективистских интересах учредителя (включая экономию бюджетных средств, минимизацию управленческих усилий, сокращение стоящих перед органом управления образованием задач, получение нужных результатов для отчетности и т.п. причины, которые никак не связаны с качеством образования и его доступностью).

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

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

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

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

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

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

***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 случае 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***

Нормативная урегулированность

Давление со стороны внешних и внутренних факторов

0

Высокая степень автономии

Средняя степень автономии

Низкая степень автономии

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 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.

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

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

1. 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. [↑](#footnote-ref-1)