

ПРОБЛЕМЫ СОСТАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОЛЛЕДЖА КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

*Н.Г. Можяева, зам. директора, доцент, канд. ист. наук,
А.В. Можяев, начальник отдела
нормативно-правового обеспечения, канд. ист. наук,
М.Г. Лаврентьева, юрист, методист отдела
нормативно-правового обеспечения
(ГУ ЦКПО)*

В настоящее время с принятием Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) государственным организациям предоставлена дополнительная свобода действий. До принятия этого закона практически вся их деятельность определялась выполнением заданий учредителя, а дополнительные действия, результатом которых становилось внебюджетное финансирование, необходимо было постоянно согласовывать с тем же учредителем.

Теперь же влияние учредителя на государственные организации ограничивается предоставлением субсидии на оплату государственных услуг в соответствии с действующими в различных областях хозяйствования стандартами – той деятельности, ради которой и создавались указанные организации. Все, что выходит за пределы таких стандартов, но при этом остается в рамках деятельности организаций, становится предметом оказания дополнительных услуг и оплачивается уже непосредственно потребителями этих услуг. При организации такого рода деятельности с учетом действующей нормативной правовой практики организация в результате данной процедуры получает финансовые средства сверх бюджета, которыми может оперировать по своему усмотрению.

Фраза «организация деятельности с учетом действующей нормативной правовой практики» означает не только требование к соблюдению законодательства в деятельности государственных организаций, но и требование к оформлению такой организацией базовых, т.е. обеспечивающих деятельность организации в рамках ее жизненного цикла, документов в соответствии с действующими в правовой практике нормативно-правовыми и нормативно-методическими актами.

Под базовыми документами государственной организации правомерно понимать уставные документы и локальные акты организации. Из последних следует выделить акты, регулирующие делопроизводство и документационное обеспечение деятельности организации.

В соответствии с Государственным стандартом ИСО 15489-2001 «Информация и документация – Управление документами» определение документа звучит так: «Документы (records) – информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или частным лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или управленческой деятельности». Следует отметить, что в

действующей судебной практике РФ документация является доказательством только в том случае, когда она составлена и оформлена в соответствии с действующими нормативно-правовыми и нормативно-методическими актами.

Помимо этого, требования к указанному оформлению этих документов основываются на специфике норм гражданского права. Если в составлении и оформлении документа допущены ошибки и неточности, то с юридической точки зрения такой документ не существует, а следовательно, не может использоваться в деятельности организации. Соответственно, если на основе такого документа организация выполняет какую-либо деятельность, то эта деятельность является неправомерной и подлежит ограничению, вплоть до закрытия данного направления деятельности организации.

Это крайне важно учитывать при работе с потребителями услуг, как физическими, так и юридическими лицами. Потребитель услуги имеет право на получение информации по данной услуге, в частности, на основании каких нормативных правовых актов, в т.ч. и локальных актов организации, она оказывается. Неточность в составлении и оформлении документа, регламентирующего такую услугу, может привести к некорректному составлению плана оказания услуги и, как следствие, к обращению потребителя в суд, признанию судом недействительности договора на оказание такой услуги, возврату потребителю полученных от него средств и возможностью произведения организацией иных оплат, в частности судебных издержек. Не говоря уже о том, что данное направление деятельности может быть по решению суда закрыто для организации.

Для образовательных учреждений наиболее характерный пример такого рода – услуги дополнительного образования. Без учета всех нормативов, регламентирующих как процесс оказания таких услуг, так и оформление локального акта об оказании таких услуг, данный акт может быть признан недействительным в случае обращения потребителя в суд, со всеми вытекающими отсюда последствиями, даже при условии оказания самой услуги в полном соответствии со всеми нормативными правовыми документами.

Следует помнить, что устав любой организации составляется в соответствии с действующим законодательством РФ и представляет собой по сути свод прав и обязанностей данной организации. Говоря более образно, устав есть «лицо» организации. Таким образом, если в уставе не указано какое-либо направление деятельности для данной организации (даже разре-

шенное ей законом), то организация не имеет права на реализацию данного направления. Если же в уставе не указаны какие-либо обязанности организации, то тем самым организация нарушает закон, снимая с себя те или иные обязанности, возложенные на нее законодательством РФ.

Локальные акты организации являются продолжением устава, и перечень их должен присутствовать в уставе. Зачастую в соответствующем разделе устава встречается фраза: «Локальными актами организации являются приказы, распоряжения, положения, утверждаемые директором организации». Это может быть правильно для обычной организации, но для образовательного учреждения наличие локальных актов регулируется указанными выше нормативными правовыми документами. А вопросы перспективного планирования тем более должны решаться в деятельности каждой, особенно государственной, организации.

Таким образом, указанные локальные акты (за исключением программы развития) должны быть перечислены в соответствующем разделе устава в обязательном порядке.

Вопросы документационного обеспечения управления хотя и не регулируются законодательно, тем не менее не являются менее важными в сравнении с иными аспектами деятельности колледжа. Документирование любой деятельности, осуществляемой в колледже, при условии составления документов в соответствии с действующими нормативными актами, является в первую очередь подтверждением рациональности в деятельности учебного заведения. Таким образом, номенклатура дел как основа для ведения делопроизводства и соответственно обеспечения коммуникации как между структурными подразделениями организации в целом, так и между сотрудниками отдельного подразделения должна быть составлена в соответствии с действующими нормативными актами.

Рассмотрим наиболее часто встречающиеся ошибки, возникающие при составлении указанных документов, и варианты их исправления.

Как правило, основные ошибки в уставах колледжей обнаруживаются при сверке уставов со ст. 13 Закона «Об образовании».

1. *В уставе не указан статус образовательного учреждения.*

Этот пункт в действующей нормативной правовой практике понимается двояко. Согласно указанному выше Закону «Об образовании», в государственный статус образовательного учреждения включены тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ, который устанавливается при государственной аккредитации ОУ (ст. 12, п. 6). На основании сказанного правомерно рассматривать статус образовательного учреждения исходя из его полного названия. Так, тип учреждения определяется формой собственности – государственное (муниципальное) или частное. Вид – профилем деятельности учреждения (образовательное, научно-исследовательское и др.). Возможно также в связи с

принятием Федерального закона № 83-ФЗ потребуются добавление определения – «казенное», «бюджетное» либо «автономное». Категория определяется уровнем и направленностью образовательных программ, реализуемых данным учреждением (среднего (полного) общего, среднего профессионального, высшего профессионального и пр.).

При определении статуса учреждения в этой трактовке следует учитывать изначальную форму организации учреждения, указанную в нормативном правовом документе о создании такого учреждения, т.е. если образовательное учреждение изначально создано как колледж, то такое учреждение является учреждением среднего профессионального образования. А при наличии лицензии на реализацию, например, программ дополнительного образования, это необходимо отразить в уставе, но безотносительно к статусу такого учреждения.

Однако в соответствии с инструктивным письмом Министерства общего и профессионального образования РФ от 08.06.1998 № 30 «О статусе образовательных учреждений» статус образовательных учреждений определяется как «юридическое лицо». Отсутствие указания на это в уставе колледжа влечет различные негативные последствия. Например, образовательное учреждение, не имеющее статуса юридического лица, не может претендовать на получение лицензии на право ведения образовательной деятельности и последующие аттестацию и государственную аккредитацию.

Отсутствие у образовательного учреждения статуса юридического лица может явиться основанием для отказа органов социальной защиты засчитывать в стаж, дающий право на пенсию за выслугу лет, период работы в этих образовательных учреждениях, что приведет к ущемлению прав педагогических работников.

Таким образом, авторы рекомендуют указывать в уставе колледжа как полное название учреждения (по Закону «Об образовании»), так и слова «[наименование учреждения. – *Авт.*] является юридическим лицом». И далее, по тексту устава, указывать все свойства юридического лица, приведенные в Гражданском кодексе РФ и собранные в указанном выше письме.

2. *В уставе не указаны типы и виды реализуемых колледжем образовательных программ.*

Бывают случаи, когда колледжи впадают в другую крайность и перечисляют в уставе все образовательные программы, прописанные у них в лицензии или в свидетельстве о государственной аккредитации. В случае, если соответствующая служба не продлит срок действия указанного свидетельства по какой-либо из образовательных программ, колледжу придется переделывать устав. В идеале этот пункт должен выглядеть примерно так: «...является реализация программ: основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального, базового и повышенного уровней, дополнительного профессионального образования; профессиональной подготовки, переподготовки и повышения

квалификации; по обучению лиц с ограниченными возможностями здоровья» (естественно, виды образовательных программ следует указывать в соответствии с лицензией на образовательную деятельность для конкретного колледжа).

3. В уставе не указана продолжительность обучения на каждом его этапе.

Это может привести к тому, что колледж получит право произвольно менять сроки обучения, что чревато снижением качества образования (уменьшение сроков обучения) либо приведет к незаконному получению финансовых средств (в случае продления сроков платного обучения).

В данной ситуации рекомендуется включить следующий абзац: «Продолжительность обучения на каждом этапе обучения, нормативный срок освоения образовательных программ устанавливается действующими государственными образовательными стандартами среднего профессионального и начального профессионального образования».

4. В уставе не указаны либо указаны не полностью порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников.

Это может привести к тому, что руководство колледжа получает право отчислять учащихся произвольно, исходя из субъективных представлений, без соблюдения соответствующих норм и правил. Также возможен вариант, когда учащегося и надо бы отчислить, но отчислить его невозможно, поскольку соответствующего пункта в уставе нет.

На практике руководство колледжа при составлении устава трактует отчисление учащегося исключительно как меру наказания, тогда как отчисление может в целом производиться по следующим причинам: собственное желание учащегося и/или его родителей; окончание срока обучения (в том числе без присвоения квалификации в связи с неудовлетворительными результатами итоговой государственной аттестации); заключение квалифицированной экспертной комиссии поликлиники о невозможности продолжения обучения по состоянию здоровья; академическая неуспеваемость — получение неудовлетворительной оценки по двум и более предметам в период экзаменационной сессии; грубое однократное или систематическое нарушение дисциплины или правил внутреннего распорядка, требований устава; совершение административного или уголовно наказуемого деяния, наносящего урон престижу колледжа; в соответствии с решением суда; призыв на военную службу; при переводе в другое образовательное учреждение, т.е. в случае невозможности продолжать обучение в данном образовательном учреждении.

Необходимо включить в устав указанные выше пункты и описать порядок отчисления, т.е. процедуру и документы, подтверждающие правомерность отчисления и его факт.

5. В уставе не рассмотрены система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок ее проведения.

Фраза, встречающаяся в уставах по этому вопросу и гласящая: «Колледж самостоятелен в выборе форм и порядка проведения промежуточной аттестации», хотя и основана на Законе «Об образовании» (ст. 15, п. 3) и Типовом положении об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении) (раздел III, п. 27), утвержденном постановлением Правительства РФ от 18.07.2008 № 543, однако не является в полном объеме правомерной, поскольку имеет место определенное противоречие.

Основной деятельностью колледжа является образовательная. Образовательная деятельность осуществляется на основе следования государственным образовательным стандартам начального и среднего профессионального образования, в которых указывается (в зависимости от изучаемых специальностей), в какой форме должна проводиться промежуточная аттестация. Система оценок в этом случае определяется теми же стандартами, поскольку оценочная (она же балльная) система коренным образом отличается от аналогичной зачетной системы (по принципу «зачет — незачет»).

Поэтому рекомендуется внести в устав колледжа фразу: «Система оценок при промежуточной аттестации, формы и методы ее проведения определяются Положением о промежуточной аттестации, составленным на основе соответствующих государственных образовательных стандартов и утверждаемым директором колледжа». Такое Положение является локальным нормативным актом, и в случае, если колледж не будет аккредитован по какой-либо специальности, это положение проще будет откорректировать, чем вносить изменения в устав. Соответственно, это Положение должно быть внесено в список локальных актов, перечисленных в уставе.

6. Отсутствует описание режима занятий обучающихся, воспитанников.

Это может привести к произвольному распределению времени обучения, к переутомлению (или недостаточному освоению материала) со стороны обучающихся, к невозможности точного расчета учебной нагрузки (и, следовательно, оплаты в соответствии с отработанными часами) для работников колледжа.

Данную проблему решает Типовое положение об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении)», раздел III, п. 22–24 (утверждено постановлением Правительства РФ от 18.07.2008 № 543). Указанные пункты следует в полном объеме включить в устав колледжа.

7. Отсутствует упоминание о возможности оказания колледжем платных образовательных услуг и рассмотрение порядка их предоставления (на договорной основе).

Действующие Правила оказания платных образовательных услуг (утверждены постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 505, в ред. от 15.09.2008) в необходимом объеме рассматривают такие вопро-

сы. Также действует приказ Минобразования РФ от 28.07.2003 № 3177 «Об утверждении примерной формы договора на оказание платных образовательных услуг в сфере профессионального образования».

Отсюда следует, что в уставе колледжа в соответствующем разделе должны быть перечислены платные образовательные услуги, которые оказывает колледж, и указано, что такие услуги предоставляются на основании указанных Правил (чтобы не переделывать устав в случае внесения в Правила изменений, в скобках после названия Правил следует добавить: «Утверждены постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 505, в действующей на момент оказания услуг редакции»), а также, что на оказание таких услуг заключается договор, при этом данный договор составляется по форме, утвержденной указанным выше приказом.

8. *В уставе не описан порядок регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей).*

Родители (законные представители) обучающегося или студента являются участниками образовательного процесса, поскольку в соответствии с гражданским правом человек считается полностью дееспособным по достижении им 18 лет (кроме случаев эмансипации с 16 лет по решению органа опеки и попечительства – с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия – по решению суда, в случае, если несовершеннолетний работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью (ст. 27 ГК РФ)). Таким образом, родители (законные представители) обучающихся до достижения ими 18 лет регулируют ряд вопросов, в том числе и оплаты за обучение.

Кроме того, в соответствии с действующей нормативной правовой практикой, как Российской Федерации, так и международной, образовательное учреждение принимает на себя ответственность за жизнь и здоровье обучающихся в период учебного времени в соответствии с расписанием занятий конкретного образовательного учреждения.

Таким образом, в уставе должны быть отражены следующие моменты:

а) указано, что при прохождении вступительных испытаний и зачислении на платное место колледж заключает с родителями (законными представителями) учащегося трехсторонний договор об оплате предоставляемых образовательных услуг, где стороны распределены следующим образом: администрация, учащийся, его родители (законные представители), с указанием их прав и обязанностей по договору;

б) в разделе устава «Участники образовательного процесса» следует указать родителей (законных представителей) учащихся в качестве таких участников и рассмотреть их права и обязанности, а также формы связи между ними и колледжем, в частности, в целях пресечения прогулов учащимися занятий и повыше-

ния ответственности родителей (законных представителей).

9. *В уставе не указано, что колледж может открывать свои счета в органах казначейства.*

Очень часто в уставе сказано, что «колледж имеет лицевой счет в органах казначейства», но не указано, что колледж может иметь еще один счет – для перечисления финансовых результатов внебюджетной деятельности. А если есть такой счет, то и порядок управления имуществом, полученным в результате внебюджетной деятельности, меняется в свете Федерального закона № 83-ФЗ. Без этого указания получается, как минимум, что, во-первых, колледж не может открывать новые счета (что не соотносится с гражданским правом); во-вторых, колледж может открывать новые счета в любых банках (что невозможно для бюджетных учреждений). Эта ошибка встречается в уставах практически всех колледжей.

Для ее исправления в устав следует внести следующие строки в раздел «Общие положения»: «Колледж имеет лицевой счет, открытый в органах казначейства», в раздел «Финансовая деятельность колледжа»: «Колледж имеет право открывать другие расчетные счета для получения финансовых поступлений от внебюджетной деятельности также в органах казначейства».

10. *В уставе не указана компетенция учредителя.*

Эта ошибка приводит к тому, что формально компетенция учредителя может быть ограничена либо расширена. Необходимо внести в устав компетенцию учредителя, которая, как правило, является типовой и содержит в себе следующие пункты: осуществляет контроль за финансовой и хозяйственной деятельностью колледжа; осуществляет контроль за образовательной деятельностью колледжа; утверждает устав колледжа, изменения и дополнения к нему; проводит экспертную оценку возможных последствий заключенных колледжем договоров аренды, а также принятия уполномоченными органами решений о ликвидации, реконструкции, модернизации, изменении назначения зданий, сооружений для обеспечения образования, воспитания, развития обучающихся, воспитанников; назначает на должность и освобождает от занимаемой должности директора колледжа; утверждает штатное расписание.

11. *В уставе не рассмотрен порядок оплаты труда сотрудников.*

Это может привести к тому, что руководство колледжа будет произвольно распределять надбавки и доплаты, никак не мотивируя такое распределение, что негативно повлияет на трудовой коллектив и, как следствие, повлечет обращение недовольного работника или группы работников в суд.

В ряде уставов встречается фраза: «Колледж в пределах имеющихся у него средств самостоятельно определяет размеры доплат и надбавок, премий и других выплат стимулирующего характера». Основой для расчетов является Перечень примерных показателей стимулирования основного персонала федеральных

бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки РФ, за качество и количество труда (утвержден приказом Минобрнауки РФ от 21.11.2008 № 356).

Ориентируясь на указанный Перечень, следует составить Положение об оплате труда с указанием, помимо вопросов заработной платы и должностного оклада, типов и видов материального стимулирования, а также с определением, в какой форме будут рассчитываться такие виды материального стимулирования (обычно используют МРОТ либо проценты от оклада сотрудника). Естественно, это Положение должно быть вписано в раздел устава «Локальные акты колледжа».

В устав необходимо вставить следующие предложения: «Заработная плата, должностной оклад выплачиваются работнику за выполнение им должностных обязанностей и работ, обусловленных трудовым договором. Выполнение работником других обязанностей и работ оплачивается по дополнительному соглашению, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ. Наличие и размеры форм материального стимулирования работников представлены в Положении об оплате труда».

В этом же пункте требуется указать порядок комплектования штата работников образовательного учреждения. Отсутствие этого пункта может привести к недостаткам в подборе персонала, что недопустимо при работе с подростками и юношеством. Авторы рекомендуют ввести в устав следующее дополнение: «Для

работников колледжа работодателем является данное образовательное учреждение. На педагогическую работу принимаются лица, имеющие необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, соответствующую требованиям квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтвержденную документом об образовании.

К педагогической деятельности в колледже не допускаются лица, которым она запрещена по приговору суда или по медицинским показаниям, а также лица, имевшие судимость за определенные преступления. Перечни соответствующих медицинских противопоказаний и преступлений, при наличии которых лица не допускаются к педагогической деятельности, устанавливаются законодательством РФ».

Данный текст является базовым и может быть дополнен в случае появления в действующей нормативной правовой практике РФ каких-либо иных признаков, в соответствии с которыми лица могут быть допущены либо не допущены к педагогической работе.

12. В уставе отсутствует требование об утверждении изменений и дополнений устава учредителем.

Это приводит к противоречию в уставе, поскольку данное требование выводится из компетенций учредителя, рассмотренных в том же уставе. В соответствующий раздел устава следует ввести такого рода пункт: «Изменения и дополнения в устав колледжа принимаются Советом колледжа и утверждаются учредителем».