

УДК 371.111

ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ: типичные нарушения при разработке и принятии



Нина Михайловна Ладнушкина,
*доцент Московского городского педагогического
университета, кандидат педагогических наук*

Роль локальных нормативных актов в регулировании деятельности образовательной организации высока, так как локальные акты детализируют, конкретизируют, дополняют и восполняют общие правовые нормы применительно к условиям конкретной образовательной организации, с учётом имеющихся особенностей и специфики образовательного процесса.

*• образовательная организация • локальный нормативный акт
• распорядительный акт • компетенция • порядок • обязательные
требования • нарушение обязательных требований • федеральный
государственный надзор в сфере образования*

Локальные нормативные акты в управлении организацией

Право образовательной организации принимать самостоятельно локальные нормативные акты закреплено в статье 28 Федерального закона

от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»).

Статьёй 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что локальные нормативные акты, которые принимает образовательная организация, содержат нормы, регулирующие образовательные отношения в пределах компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном её уставом¹.

Вместе с тем определение локального нормативного акта нормативно законодательством в сфере образования не установлено.

Сущность понятия «локальный нормативный акт» складывается из различных определений, в том числе и определения, установленного статьёй 8 Трудового кодекса Российской Федерации². В этой статье локальный нормативный акт предлагаем понимать как письменный официальный документ, принятый (изданный) в определённой форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Среди локальных нормативных актов выделяют обязательные и необязательные локальные акты. Обязательность разработки и принятия локальных нормативных актов определена действующим законодательством, в частности законодательством в сфере образования. Локальные нормативные акты, которые разрабатываются и принимаются образовательной организацией в пределах её компетенции в силу необходимости самой организации, относят к необязательным нормативным актам.

Локальные акты, которые должны приниматься руководителем организации в обязательном порядке, в части регулирования образовательных отношений в пределах её ком-

петенции в соответствии с законодательством Российской Федерации, установлены прежде всего Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Это:

Порядок регламентации индивидуального учёта результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранение в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях (часть 3 статьи 28);

Порядок функционирования внутренней системы оценки качества образования (часть 3 статьи 28);

Правила внутреннего распорядка (часть 2 статьи 30);

Правила приёма в образовательную организацию (часть 2 статьи 30);

Режим занятий учащихся (часть 2 статьи 30);

Порядок, формы, периодичность текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся (часть 2 статьи 30);

Порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся (часть 2 статьи 30);

Порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и родителями (законных представителями) несовершеннолетних учащихся (часть 2 статьи 30);

Порядок оформления и выдачи документов, подтверждающих обучение в организации, осуществляющей образовательную деятельность (часть 4 статьи 33);

Порядок обучения по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы (часть 1 статьи 34);

Порядок зачёта организацией результатов освоения учащимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других образовательных организациях (часть 1 статьи 34);

Порядок освоения наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также преподаваемых в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), одновременное освоение нескольких основных профессиональных образовательных программ (часть 1 статьи 34);

Порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации (часть 1 статьи 34);

Порядок посещения учащимися по выбору мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом (часть 4 статьи 34);

Порядок пользования учебниками и учебными пособиями учащимися, осваивающими учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) за пределами федеральных государственных образовательных стандартов и (или) получающими платные образовательные услуги (часть 3 статьи 35);

Требования к одежде учащихся, в том числе требования к её общему виду, цвету, фасону, видам одежды, знакам отличия, и правила ношения (часть 1 статьи 38);

Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения (часть 6 статьи 45);

Порядок доступа к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обес-

печения образовательной деятельности, необходимым для качественной педагогической, научной или исследовательской деятельности в образовательных организациях (часть 3 статьи 47);

Порядок бесплатного пользования образовательными, методическими и научными услугами организации (часть 3 статьи 47);

Нормы профессиональной этики педагогических работников (часть 4 статьи 47);

Распорядительный акт о формировании аттестационной комиссии по проведению аттестации педагогических работников в целях подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям (часть 2 статьи 49);

Распорядительный акт, утверждающий форму договора об образовании (статья 54);

Распорядительный акт, утверждающий форму справки об обучении и (или) периоде обучения, а также порядок учёта, хранения и выдачи этой справки и дубликата (часть 12 статьи 60).

Перечень обязательных нормативных правовых актов является не окончательным, так как обязательность разработки отдельных локальных актов установлена и другими нормативными правовыми актами, в том числе и Трудовым кодексом (Коллективный договор, Правила внутреннего трудового распорядка).

Типичные нарушения при разработке локальных актов

Каждая образовательная организация тщательно работает над разработкой и принятием обязательных локальных нормативных актов, учитывая, что это обеспечивает эффективность её работы и служит обязательным требованием,

установленным законодательством в сфере образования.

В то же время наиболее типичные нарушения, выявленные при федеральном государственном надзоре в сфере образования: отсутствие разработанных и принятых локальных нормативных актов, перечень которых установлен законодательством в сфере образования, нарушение порядка их принятия и наличие в них норм, противоречащих действующему законодательству в сфере образования.

Рассмотрим подробнее отдельные нарушения обязательных требований, установленных законодательством в сфере образования, при разработке и принятии локальных нормативных актов.

Начать необходимо с порядка принятия локальных нормативных актов, который устанавливается образовательной организацией самостоятельно в уставе. Это требование установлено частью 1 статьи 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и не предполагает возможность установления порядка принятия локальных нормативных актов другими локальными нормативными актами. Установление порядка принятия локальных нормативных актов другим локальным нормативным актом — неправомерно. Более того, это влечёт серьёзные последствия для образовательной организации, где локальные акты приняты в соответствии с порядком, установленным в нарушение обязательного требования. Эти локальные нормативные акты в соответствии с частью 4 статьи 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» должны быть признаны недействительными и отменены³.

Анализ отдельных действующих уставов образовательных организаций показал, что порядок принятия локальных актов часто носит формальный характер и дублирует нормы, ус-

тановленные Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Проанализированные уставы не содержат нормы о том, кто может внести предложения о создании и принятии локального акта (о нормативной инициативе), о том, кто разрабатывает проект локального акта и как должно проходить обсуждение проекта локального акта, как принимается и доводится до сведения окружающих, как осуществляется учёт мнения советов учащихся, советов родителей, представительных органов учащихся, а также представительных органов работников при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права учащихся и работников образовательной организации. Отсутствует в уставах также информация о том, как можно внести изменения и дополнения в локальные нормативные акты и как отменяется их действие.

Отсутствие установленного чёткого порядка действия при принятии локальных нормативных актов, внесения в них изменений и дополнений приводит к хаотичности принятия локальных актов, повтору норм в них и противоречий, в том числе федеральному законодательству в сфере образования.

Следует заметить, что изменение и (или) дополнение в федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы образования, влекут за собой «цепную реакцию» изменений и (или) дополнений, в том числе на локальном уровне.

Руководителю образовательной организации необходимо знать, что локальные нормативные акты подлежат изменению и дополнению в следующих случаях:

- реорганизация либо изменение структуры образовательной организации, которое влечёт за собой изменение наименования либо задач и направлений деятельности;
- изменение законодательства Российской Федерации, в том числе в сфере образования;
- по усмотрению самой организации.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В последнем случае принимаемые локальные нормативные акты не могут ухудшать положения учащихся, их родителей (законных представителей), работников по сравнению с законодательством в сфере образования, трудовым законодательством, коллективными договорами, соглашениями.

Рекомендуется локальные нормативные акты изменять и дополнять путём принятия новой редакции локального нормативного акта в полном объёме.

К основаниям для отмены локального нормативного акта образовательной организации относятся:

- истечение срока действия локального нормативного акта (если при разработке локального акта определён период его действия);
- вступление в силу закона или другого нормативного правового акта, содержащего нормы образовательного права.

В настоящее время на федеральном уровне законодательство не устанавливает срок, в течение которого администрация образовательной организации обязана внести необходимые изменения в локальные акты при изменении федерального и регионального законодательства, но руководитель образовательной организации должен руководствоваться принципом международного и гражданского права при внесении изменений и (или) дополнений в локальные акты — в «разумные сроки», то есть настолько быстро, насколько это возможно.

Таким образом, с целью соблюдения обязательного требования, Порядок принятия локальных нормативных актов должен:

- устанавливать полномочия по внесению предложений о разработке локальных нормативных актов (нормативной инициативы), определению круга лиц, занимающихся подготовкой проекта локального нормативного акта;
- регулировать процедуры обсуждения проекта локального акта, сроки оформления и принятия поправок, учёта мнения совета учащихся, совета родителей, а также представительных органов работников (если таковые есть) при принятии локальных нормативных актов, затраги-

вающих права учащихся и работников образовательной организации;

- определять форму утверждения локальных нормативных актов, процедуру ознакомления учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся и работников образовательной организации с принятым локальным нормативным актом;
- обеспечивать своевременное внесение изменений и дополнений в локальные нормативные акты в случаях, установленных законодательством, и Порядком, отмену локальных нормативных актов в связи с утратой силы.

Следующее типичное нарушение обязательных требований, установленных законодательством в сфере образования, — принятие образовательной организацией локальных нормативных актов, не отнесённых к её компетенции.

Компетенция образовательной организации, в том числе в части разработки и принятия локальных нормативных актов, устанавливается статьями 28, 30, 34, 35, 38, 45, 47, 49, 54, 60 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Вместе с тем практика реализации норм действующего законодательства показывает, что образовательными организациями принимаются локальные нормативные акты, принятие которых выходит за пределы компетенции образовательной организации.

Например, в нарушение пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принимаются локальные нормативные акты, регламентирующие порядок обучения в форме семейного образования или самообразования, в нарушение части 4 статьи 49 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принимаются локальные нормативные акты, регламентирующие

порядок аттестации педагогических работников, в нарушение части 5 статьи 59 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принимаются локальные нормативные акты, регламентирующие порядок проведения государственной итоговой аттестации, в нарушение части 11 статьи 66 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» — локальные нормативные акты, регламентирующие порядок организации обучения детей на дому.

При этом выявляются факты отсутствия в образовательных организациях обязательных локальных нормативных актов, регламентирующих индивидуальный учёт результатов освоения учащимися образовательных программ, а также хранения в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях, обучение учащегося по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы, зачёт результатов освоения учащимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других образовательных организациях.

К типичным нарушениям следует отнести и такое, когда в локальном нормативном акте вопрос, им регулируемый, остаётся неурегулированным.

Согласно части 2 статьи 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приёма учащихся, режим занятий учащихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления учащихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и учащимися и (или)

родителями (законными представителями) несовершеннолетних учащихся.

Анализ действующих локальных нормативных актов отдельных образовательных организаций показал, что локальный нормативный акт «Порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и учащимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних учащихся» чаще всего содержит нормы возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и учащимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних учащихся, но совсем не регулирует именно оформление этих отношений с учётом имеющихся особенностей и специфики образовательной организации.

Типичны нарушения, когда локальные нормативные акты содержат нормы, ухудшающие положение учащихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, или нормы, противоречащие действующему законодательству в сфере образования.

Например, в нарушение части 1 статьи 58 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» Положение о текущем контроле и промежуточной аттестации учащихся определяет формы промежуточной аттестации, в то время как частью 1 статьи 58 и пунктом 22 части 1 статьи 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что форма промежуточной аттестации определяется в учебном плане образовательной организации. В нарушение части 8 статьи 58 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» Положение о порядке и периодичности текущего контроля и промежуточной аттестации учащихся предусматривает возможность оставления на повторное обучение учащегося имеющего задолженность по двум и более учебным

предметам, что ухудшает положение учащегося и противоречит норме, согласно которой учащиеся, не прошедшие промежуточной аттестации по уважительным причинам или имеющие академическую задолженность, переводятся в следующий класс или на следующий курс условно. В нарушение части 6 статьи 59 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» Положение о текущей и промежуточной аттестации учащихся предусматривает допуск до государственной итоговой аттестации учащихся 9-х классов, имеющих академическую задолженность и не в полном объеме выполнивших учебный план. Тем временем часть 6 статьи 59 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что к государственной итоговой аттестации допускается учащийся, не имеющий академической задолженности и в полном объеме выполнивший учебный план или индивидуальный учебный план, если иное не установлено порядком проведения государственной итоговой аттестации по соответствующим образовательным программам.

В заключение следует отметить, что также не установлены законодательно требования к структуре локальных нормативных актов, но ряд общепринятых правил при разработке локальных актов необходимо соблюдать. А именно:

- содержание правовых норм должно быть логически последовательным и содержательно определённым, не допускающим различного понимания и толкования, язык акта должен быть прост и точен;
- нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют, пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию; значительные по объёму нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки;

- текст локальных актов не следует перегружать набором юридических или других узкоспециальных терминов, предпочтительным выглядит использование простых, общепонятных и хорошо известных слов, в то же время если специальный термин необходим, то в локальном акте должно присутствовать его определение;

- отдельные положения актов законодательства Российской Федерации должны воспроизводиться обязательно со ссылкой на эти акты и на официальный источник их опубликования. **НО**

Local Regulations: Typical Violations In The Development And Adoption Of

Nina M. Ladnushkina, associate Professor of the Moscow city pedagogical University University, candidate of pedagogical Sciences

Abstract. *The importance of local regulations in the legal support of the educational organization is high. But practice shows their low effectiveness due to the lack of the necessary number of mandatory local regulations in educational organizations and their low level of content, the presence of contradictions in local regulations in the current legislation in the field of education. The author of the article presented a list of mandatory local normative acts of the educational organization and typical violations that are most often admitted by organizations when making local acts.*

Keywords: *educational organization, local normative act, administrative act, competence, procedure, mandatory requirements, violation of mandatory requirements, federal state supervision in the field of education.*