

ЛОКАЛЬНЫЕ АКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО учреждения: как разрабатывать и принимать

Елена Викторовна Кочергина,
старший преподаватель кафедры менеджмента
Ярославского института развития образования

Обновлённая и загруженная жизнь и, как её отражение, образовательная среда требуют систематизации и контроля действий. Помочь разрешить возникающие проблемы могут локальные акты образовательного учреждения.

- законодательство • локальные (нормативные) акты • образование
- образовательный процесс • трудовые отношения • административные отношения • публичные отношения • принятие • утверждение
- ознакомление • вступление в силу • применение

Под локальными нормативными актами понимаются разрабатываемые и принимаемые ОУ в соответствии с их компетенцией, определённой действующим законодательством Российской Федерации и учредительными документами работодателя, внутренние документы, устанавливающие нормы (правила) общего характера, предназначенные для регулирования управленческой, финансовой, хозяйственной, кадровой и иной деятельности организации.

Предусматривает ли законодатель локальные акты в системе образования для регулирования образовательного процесса?

В соответствии с ч. 1 ст. 50 Закона РФ «Об образовании» права и обязанности учащихся, воспитанников определяются **уставом** образовательного учреждения и иными

предусмотренными этим уставом локальными актами. Часть 3 статьи 28, статья 33 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предлагает принимать «локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приёма учащихся, режим занятий, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации, 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».

ОУ вправе принять такие правила, закрепив их в локальных актах. Ими могут стать:

- правила оценки знаний учащихся (предполагаются не текущие оценки, а итоговые);
- правила поведения на уроках и во время перемен (именно в этом акте можно

отразить и требования к использованию или запрету на использование средств связи, иной современной техники как айпеды, айфоны, смартфоны..., запрет на курение как в школе, так и на её территории, требования к внешнему виду учащихся);

- инструкция по использованию оргтехники во время урока;
- положение о пропусках уроков по уважительной причине, в котором следует назвать причины, которые будут считаться уважительными, перечислить документы, подтверждающие уважительность причин.

Можно ли принимать локальные акты для организации внеурочной деятельности?

В приложении к письму Департамента общего образования Минобрнауки РФ от 12 мая 2011 № 03-296 приведён примерный перечень локальных актов образовательного учреждения, обеспечивающих реализацию внеурочной деятельности в рамках Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования:

1. Устав образовательного учреждения.
2. Правила внутреннего распорядка образовательного учреждения.
3. Договор образовательного учреждения с учредителем.
4. Договор образовательного учреждения с родителями (законными представителями) учащихся.
5. Положение о деятельности в образовательном учреждении общественных (в том числе детских и молодёжных) организаций (объединений).
6. Положения о формах самоуправления образовательного учреждения.
7. Договор о сотрудничестве общеобразовательного учреждения и учреждений дополнительного образования детей.
8. Положение о группе продлённого дня («школе полного дня»).
9. Должностные инструкции работников образовательного учреждения.
10. Приказы об утверждении рабочих программ учебных курсов, дисциплин (модулей).
11. Положение о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда работников образовательного учреждения.
12. Положение об оказании платных дополнительных образовательных услуг.

13. Положение об организации и проведении публичного отчёта образовательного учреждения.

Положения о различных объектах инфраструктуры учреждения с учётом федеральных требований к образовательным учреждениям в части минимальной оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений, например:

14. Положение об учебном кабинете.
15. Положение об информационно-библиотечном центре.
16. Положение о культурно-досуговом центре.
17. Положение о физкультурно-оздоровительном центре.

Эти локальные акты обеспечивают лишь часть образовательного процесса. Законодатель не ограничивает организации в принятии иных локальных актов.

Что предлагает законодатель для регулирования трудовых отношений в системе образования?

Трудовое законодательство не содержит определения локальных нормативных актов. Однако исходя из смысла ст. 5, 8 ТК РФ, под ними понимаются внутренние нормативные документы организации. Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, а также локальные нормативные акты, принятые без соблюдения установленного статьёй 372 ТК РФ порядка учёта мнения представительного органа работников, не подлежат применению. В таких случаях применяются трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, коллективный договор, соглашения (ч. 4 ст. 8 ТК РФ).

Локальные акты утверждаются работодателями (за исключением работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями) в пределах их компетенции в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями (ч. 1 ст. 8 ТК РФ).

Таковыми актами регулируются отдельные виды правоотношений. В некоторых случаях необходимость утверждения локальных актов прямо предусмотрена Трудовым кодексом РФ. Например, согласно ст. 87 ТК РФ порядок хранения и использования персональных данных работников устанавливается работодателем с соблюдением требований Трудового кодекса РФ и иных федеральных законов. Перечисленные ниже локальные нормативные акты трудовым законодательством не предусмотрены. Их определяют коллектив и работодатель:

1. Правила внутреннего трудового распорядка.
2. Положение о комиссии по трудовым спорам.
3. Инструкция для молодого педагога.
4. Положение о педагогическом совете.
5. Порядок проведения собрания трудового коллектива.
6. Положение о заработной плате и премировании.
7. Правила (или порядок) предоставления отпусков, отгулов.

Какие известны формы локальных актов?

Законодательство не предусматривает унифицированных форм для принятия локальных актов. Исключение составляют штатное расписание (форма № Т-3) и график отпусков (форма № Т-7), формы для которых утверждены Постановлением Госкомстата России от 05.01.2004 № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учётной документации по учёту труда и его оплаты».

Формы остальных локальных актов работодатель определяет самостоятельно. Это могут быть инструкции, методики, положения, правила, стандарты, приказы, распоряжения и др.

При принятии локальных актов необходимо соблюдать требования ч. 4 ст. 8 ТК РФ. Согласно этой норме не подлежат применению локальные акты, ухудшающие положение работников по сравнению с трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями, а также локальные акты, принятые с нарушением порядка учёта мнения представительного органа работников.

Например, в соответствии со ст. 334 Трудового кодекса РФ педагогическим работникам предоставляется ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого устанавливается Правительством Российской Федерации. Поэтому если в образовательном учреждении принят локальный акт, определяющий правила и порядок предоставления отпусков, он не может ограничивать педагогических работников в длительности предоставляемого отпуска, поскольку это будет нарушением трудового законодательства. Или в локальном акте имеются нормы, регулирующие основания и порядок увольнения при сокращении численности и (или) штата работников. Даже в соответствии с этими нормами уволить работника — члена профсоюза — можно только с согласия профсоюза, что согласуется с требованиями статьи 373 Трудового кодекса РФ.

Как классифицировать локальные акты?

Видов локальных актов достаточно много, для удобства их можно классифицировать по следующим критериям.

1. По степени значимости:

- **обязательные** — состав таких локальных актов определён трудовым и гражданским законодательством. Трудовой

кодекс РФ, Закон РФ «Об образовании» содержат прямое указание на принятие подобных документов (например, ст. 189, 135 ТК РФ, ст. 52 ГК РФ, ст. 13 Закона РФ «Об образовании»).

- *необязательные* — такие документы прямо не предусмотрены законодательством, учреждение принимает локальные акты по своему усмотрению (например, Положение о добровольном медицинском страховании, Положение об организации детского отдыха).

2. По сфере действия:

- *общего характера*, распространяющиеся на всю организацию (например, Правила внутреннего трудового распорядка, график отпусков);
- *специального характера*, касающиеся отдельных вопросов (например, Положение о направлении работников в служебные командировки, Положение о структурных подразделениях, Положение о специализированных кабинетах).

3. По кругу лиц:

- *распространяющиеся на всех работников* организации (например, Правила внутреннего трудового распорядка, график отпусков);
- *распространяющиеся на определённую категорию участников правоотношений* (Положение о ненормированном рабочем дне, Положение о предоставлении дополнительных отпусков работникам, Правила поведения учащихся в образовательном учреждении).

4. По способу принятия:

- принимаемые *работодателем единолично* (например, Положения о структурных подразделениях, Положение о добровольном медицинском страховании);
- принимаемые *с учётом мнения представительного органа* работников (например, Положение о профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников, Положение о предоставлении дополнительных отпусков работникам). В этом случае при принятии локальных актов необходимо соблюдать порядок, предусмотренный ст. 372 ТК РФ.

5. По сроку действия:

- *постоянного действия* — бессрочные (например, Правила внутреннего трудового распорядка, Положение об испытании при приёме на работу);

- *с определённым сроком действия* (например, график отпусков, штатное расписание, инструкция по проведению ЕГЭ).

6. По сроку хранения:

- *постоянного хранения* (например, Положение об оплате труда, Положение о структурных подразделениях);
- *75 лет* (например, должностные инструкции, график сменности — при тяжёлых, вредных и опасных условиях труда);
- *другие*.

Какие требования могут быть предъявлены локальным актам по структуре и содержанию?

Условно структуру локальных актов можно разделить на следующие части:

- **общие положения:** перечень регулируемых вопросов; нормативные правовые акты, в соответствии с которыми локальный акт принимается; категории лиц, подпадающих под действие локального акта.

Например, Инструкция по использованию оргтехники. Во вводной части (общие положения) может быть указано: настоящая Инструкция принята в соответствии с п. 2.4 Устава образовательного учреждения (наименование ОУ), в целях наиболее безопасного, сохранного и целенаправленного использования техники. Положения Инструкции распространяются на всех работников учреждения, постоянно или временно использующих (применяющих) оргтехнику. Инструкция содержит перечень технических устройств, подлежащих использованию. Инструкция регулирует вопросы кратковременного, длительного использования техники, при преподавании дисциплин, при проведении внеурочных мероприятий; в помещении, на улице; работниками, учащимися, их родителями. Инструкция предусматривает права и обязанности лиц, использующих

технику, обстоятельства, не зависящие от воли сторон. Инструкция утверждена приказом руководителя, является обязательной для исполнения;

● **основная часть:** права и обязанности работника и работодателя, администрации, педагогического коллектива, учащихся и их родителей; процедуры, не определённые законодательством; действия сторон, сроки, ответственность и пр.

В этой части остановимся на ответственности. Руководитель, работодатель вправе применять только дисциплинарные виды ответственности. Целесообразно предусмотреть их в ином локальном акте общего характера, например, в Правилах внутреннего трудового распорядка, Правилах поведения учащихся. Некоторые виды дисциплинарной ответственности предусматривает Трудовой кодекс РФ в статье 192: замечание, выговор, увольнение. Учреждения вправе применять иные виды, например, депремирование работника, ограничение права на туристические поездки учащегося.

Разумно предусмотреть нормы стимулирующего характера, имеющие профилактическое значение, при выполнении требований Инструкции.

● **заключительные положения:** время вступления локального акта в силу, перечень локальных актов или отдельных положений, прекращающих действие с принятием нового акта.

Заключение может быть изложено таким образом: «Настоящая Инструкция вступает в силу с момента утверждения руководителем. С момента вступления в силу настоящей Инструкции признать утратившей силу Инструкцию по использованию компьютерной техники, принятой и утверждённой 10.10.2004 года.

Локальные акты могут содержать приложения, касающиеся вопросов, отражённых

в этих актах. Например, Технический паспорт или инструкция производителя.

При написании текста локального акта следует руководствоваться «Государственной системой документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения» (одобрена коллегией Главархива СССР от 27.04.1988, Приказ Главархива СССР от 23.05.1988 №33), нормами «Унифицированной системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов. ГОСТ Р 6.30-2003» (утв. Постановлением Госстандарта России от 03.03.2003 № 65-ст).

Текст локального акта составляется на государственном языке РФ или на государственных языках её субъектов в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ («Унифицированной системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов. ГОСТ Р 6.30-2003»).

Содержание локального акта должно соответствовать ранее изданным по этому вопросу документам.

Для лучшего восприятия текст может быть разделён на отдельные части (разделы, подразделы, пункты и т.д.). Каждой части следует присвоить заголовок, который должен передавать её краткое содержание.

Какая работа предшествует принятию локальных актов?

Порядок разработки локальных актов законодательно не установлен, поэтому учреждения определяют его самостоятельно.

Условно порядок разработки локальных актов можно разделить на следующие стадии.

1. Определение вопросов, по которым требуются разработка и утверждение локального акта. На практике такая необходимость выявляется в ходе совещаний, собраний, заседаний педагогического совета.

2. Определение этапов и сроков разработки локального акта. На практике работодатель (руководитель) устанавливает их при обсуждении вопросов, которые требуют разработки и утверждения локальными актами.

3. Создание рабочей группы по разработке локального акта. Такая группа может состоять из представителей администрации, педагогического коллектива, родительского комитета, общественного совета и, в частности, ученического совета, так как в соответствии с ч. 4 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» учащиеся всех образовательных учреждений имеют право на участие в управлении ОУ. Статьи 52, 53 ТК РФ предусматривают право работников на участие в управлении организацией.

4. Подготовка проекта локального акта.

5. Согласование проекта локального акта. На данном этапе проект необходимо согласовать с участниками рабочей группы и другими заинтересованными лицами.

Например, в учреждении возникла проблема, связанная с объёмом полномочий дежурного администратора. В этом случае целесообразно разработать и принять должностную инструкцию дежурного администратора. Или работодателем установлено, что при использовании работниками и учащимися офисной техники допускаются грубейшие нарушения, которые приводят к быстрому износу техники или её поломке. Стоит подумать о разработке и принятии Правил пользования техническими средствами обучения и проведения мероприятий.

Допустим, что на заседании педагогического совета была выявлена одна из этих проблем в ходе выступления одного из работников. В любом случае, становится ясно, что такая проблема не единичная, скорей всего она будет повторяться, следовательно, разумно разработать алгоритм решения задачи. Предлага-

ется принять локальный акт. На этом же заседании педсовета можно решить, кто будет заниматься разработкой локального акта: представители трудового коллектива, представители педагогического коллектива, будут или нет привлечены общественность, родители и учащиеся. Зависит это от цели и содержания локального акта. В протоколе совещания отмечается решение о создании локального акта и образовании рабочей группы. Если второй вопрос решён не был, делегирован, например, руководителю, то руководитель издаёт приказ о создании рабочей группы и её утверждении. В этом же решении педагогического совета или приказе должен быть разрешён вопрос о том, где, в течение какого времени рабочая группа будет разрабатывать локальный акт, о дате окончания работы над проектом. Необходимо предусмотреть и компенсацию работникам, посвящающим своё свободное время интересам коллектива. В качестве компенсации можно предложить отгулы, денежное вознаграждение, что-то другое в зависимости от возможностей. Напоминаем, что это варианты.

Рабочая группа, подготовив проект, может разместить его на сайте, напечатать экземпляры для каждого участника обозначенных отношений..., т.е. любым способом довести до сведения. На очередном заседании педагогического совета проект обсуждается. Могут поступить предложения от других участников образовательного процесса. Решается вопрос о включении, исключении, дополнении положений проекта. Этот этап локального референдума можно исключить. Он не обязателен, но желателен.

Следующая процедура — согласование проекта. Он согласуется уполномоченными лицами.

Согласование локального акта оформляют реквизитом «Виза согласования»

документа». Этот реквизит включает подпись и должность визирующего документ, расшифровку подписи (инициалы, фамилию) и дату подписания, например:

Заместитель директора школы по УВР

Иксов Д.А. Иксов

01.10.2011

После согласования проект передаётся на утверждение работодателю (руководителю). Если для принятия локального акта необходимо учитывать мнение представительного органа работников (профсоюза), то до утверждения работодателем проект документа и обоснование по нему должны быть направлены в этот орган. Такой порядок предусмотрен ст. 372 ТК РФ. Но не надо забывать, что локальные акты, регулирующие образовательный процесс учреждения вне трудовых отношений, согласования профсоюза не требуют.

Как следует принять локальный акт?

Согласно ст. 12 ТК РФ (применяя аналогию закона, распространяем действие указанной статьи на локальные акты, регулирующие иные, помимо трудовых отношения) локальный акт вступает в силу со дня его принятия работодателем или со дня, указанного в этом документе.

Руководитель образовательного учреждения может принять локальные акты следующими способами:

- *утвердить*;
- *издать приказ* (распоряжение) об утверждении локального акта.

Практика показывает, что в образовательных учреждениях чаще используется второй способ. При этом способ утверждения остаётся внутренним делом учреждения, так как законодательно этот порядок не закреплён.

При утверждении локальных актов необходимо руководствоваться нормами «Унифи-

цированной системы документации. **Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов. ГОСТ Р 6.30-2003» (утв. Постановлением Госстандарта России от 03.03.2003 № 65-ст).**

Например:

УТВЕРЖДАЮ

Директор МОУ СОШ № 333

Иксова Д.А. Иксова

01.10.2011

Локальный акт может приниматься путём издания приказа (распоряжения). Унифицированной формы для такого приказа не предусмотрено, поэтому работодатель (руководитель) вправе определить её самостоятельно. В приказе об утверждении локального акта необходимо отразить:

- *дату введения локального акта в действие*;
- *указание об ознакомлении работников с локальным актом и сроки для этого*;
- *фамилии и должности лиц, ответственных за соблюдение локального акта*;
- *другие условия*.

При утверждении документа несколькими должностными лицами их подписи располагают на одном уровне.

При утверждении локального акта приказом работодателю (руководителю) необходимо заполнить реквизит «Гриф утверждения документа». Этот реквизит располагают в правом верхнем углу локального акта. Гриф состоит из слова УТВЕРЖДЕН (УТВЕРЖДЕНА, УТВЕРЖДЕНЫ или УТВЕРЖДЕНО), наименования утверждающего документа в творительном падеже, его даты, номера.

Например:

УТВЕРЖДЕНО

Приказом директора МОУ СОШ №

от 01.10.2011 № 36

Как можно ознакомить с локальными актами заинтересованных лиц?

Согласно ч. 2 ст. 22 ТК РФ работники должны быть ознакомлены под роспись со всеми локальными актами, принимаемыми в организации и непосредственно связанными с их трудовой деятельностью. Если локальный акт касается учащихся, их родителей, он должен быть доведен до их сведения. Целесообразно знакомить учащихся и их родителей с локальными актами учреждения при поступлении в образовательное учреждение, на общем или классном собрании. Если учащийся и его родитель в своём заявлении или иным образом сообщили свой электронный адрес, то можно направить текст локального акта по электронной почте. Такой локальный акт должен быть размещён на доступном для прочтения стенде в доступном формате, в сети Интернет.

Подтвердить факт ознакомления работников с локальными актами можно несколькими способами: подписью лица на листе ознакомления. Также должны быть указаны его фамилия, имя, отчество и дата ознакомления. Этот лист прилагается к каждому локальному акту, нумеруется, прошивается и скрепляется печатью и подписью должностного лица или подписью лица на отдельном документе — журнале ознакомления работников, учащихся и их родителей с локальными актами. В отличие от листа ознакомления этот журнал предусматривает возможность ознакомления с несколькими локальными актами; подписью лица на листе ознакомления, являющемся приложением к трудовому договору, к материалам личного дела учащегося.

Каков порядок изменения и отмены локальных актов?

Учреждение вправе вносить изменения в локальные акты:

- в связи со вступлением в силу либо изменением закона или другого нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, коллективного договора, соглашения;
- по собственному усмотрению. В этом случае важно, чтобы принимаемые локальные акты не

ухудшали положения работников, учащихся, их родителей по сравнению с трудовым законодательством, законодательством об образовании, коллективными договорами, соглашениями (ч. 4 ст. 8 ТК РФ).

Изменения вносятся в том же порядке, в котором локальный акт разрабатывался и утверждался первоначально.

Согласно ст. 12 ТК РФ основаниями для прекращения действия локального акта или отдельных его положений являются:

- истечение срока действия. Такая ситуация возможна, если при разработке локального акта был определён период его действия;
- вступление в силу закона или другого нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, когда указанные акты устанавливают более высокий уровень гарантий работникам по сравнению с действовавшим локальным актом.

Принятие локальных актов не сверхсложная процедура, но с их помощью можно предупредить или преодолеть трудности, возникающие в результате взаимоотношений участников образовательного процесса. Локальные акты стабилизируют отношения, исключают споры, нарушения, помогают управлять, строить отношения цивилизованным образом, помогают принимать участие в законотворчестве. Они часть законодательства об образовании в этом учреждении. Никто, в том числе и надзорные органы, не вправе регламентировать эту деятельность. Они могут указать на противоречие локального акта закону, на нарушение прав участников образовательного процесса. При этом у последних есть право не согласиться с мнением надзорного органа. В случае необходимости обратиться за разрешением спора в суд. **НО**