

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.

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.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

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

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ, «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

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 компетенции 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 урегули-

рованию 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 обеспечения 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

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

порядок принятия локальных актов часто носит формальный характер и дублирует нормы, установленные 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.

В последнем случае принимаемые локальные нормативные акты не могут ухудшать положения учащихся, их родителей (законных представителей), работников по сравнению с законодательством в сфере образовании, трудовым законода-

тельством, 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,

затрагивающих 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, регламентирую-

щие 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 нерегулируемым.

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 задолженности 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 объё-

ме выполнивших учебный план. Тем временем частью 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 объёме 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.