

# ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ акты в сфере образования

**Елена Певцова,**

*профессор кафедры истории социально-политического образования и права Академии повышения квалификации работников образования, доктор юридических наук*

**Одна из специфических черт системы отечественного образования — вариативность образовательных учреждений, многие из которых разрабатывают собственную нормативно-правовую базу, обеспечивающую инновационное развитие и конкурентоспособность. Проблеме нормотворчества посвящена публикуемая статья, которая, надеемся, окажет помощь руководителям школ в реализации этого важного управленческого аспекта.**

## **Правовое регулирование отношений в образовании**

Проблема правового регулирования образовательных отношений на различных уровнях в строгом соответствии с действующим законодательством носит достаточно острый характер. В регионах эту остроту пытаются смягчить разработкой региональных нормативно-правовых актов, но делают это с превышением компетенции, предоставленной субъекту Российской Федерации, о чём свидетельствуют многочисленные примеры. Такая практика порождает огромное количество новых противоречий, что не способствует сбалансированности и эффективности трёхуровневой системы российского законодательства об образовании.

Преобладание подзаконного нормотворчества, появление образовательных нормативных актов под влиянием «ситуативной логики», по утверждению некоторых

специалистов, в количественном и в ситуативном отношении перешагнули разумные рамки. Поэтому и появляются пробелы и фрагментарность в правовом регулировании образовательных отношений. Этим же объясняется громоздкость и противоречивость образовательных норм, что осложняет правоприменение и создаёт почву для возникновения юридических споров.

Необходимость совершенствовать систему законодательства об образовании сегодня очевидна. При этом первоочередное внимание должно быть уделено проблемам, решение которых увеличило бы «удельный вес» законодательных норм и более полно регулировало образовательные правоотношения, сократило бы объём ведомственного нормотворчества, прежде всего в регламентации права на образование и прав в образовании, устраняло пробелы и противоречивость нормативных правовых актов.

На этом фоне становится всё более очевидным отставание институтов российского законодательства об образовании и в целом правового регулирования отношений в этой сфере от потребностей практики. В современной образовательной практике из-за многоуровневости управления (федеральный, региональный, муниципальный, институциональный), сложились различные формы общественного участия в управлении на каждом уровне, что обеспечивает государственно-общественный его характер. На общегосударственном уровне это проявляется в демократизации управления, предполагающей ответственность руководителей образования перед широкой публикой, активную роль общественных и политических сил в решении проблем образования. На региональном уровне это предоставление школам более широких прав. На муниципальном и школьном уровнях — предоставление автономии школам, расширение внутришкольной демократии, участия в управлении школой различных заинтересованных групп: учителей, общественности, родителей и учеников.

Таким образом, власть всех уровней — федерального, регионального и местного — должна не столько регламентировать отдельные аспекты школьной образовательной жизни, сколько создавать условия для работы школ, осуществлять функции государственного регулирования образовательного рынка, то есть быть заказчиком оплачиваемых из бюджета образовательных услуг, вести сертификацию образовательных продуктов, контролировать санитарные и технические условия обучения, обеспечивать публичный контроль качества образовательных результатов, значимой и надёжной информацией всех участников образовательного процесса.

### **Нормативный акт образовательного учреждения**

Эффективность деятельности образовательного учреждения во многом зависит от того, как в нём организована работа, насколько

чётко прописаны права и обязанности педагогов и других сотрудников, как регулируются вопросы материального поощрения участников образовательного процесса, помощи учителям, организации методической научной деятельности творческих коллективов; каков уровень разработки и принятия локальных актов.

Разработка локальных нормативных актов носит корпоративный характер, эти документы относятся к внутренним, отражающим условия и потребности школы. То, что необходимо одной школе или вузу, может не быть столь эффективным и нужным для другого учреждения (не будем при этом забывать, что в государстве действует принцип единого обязательного соответствия любых разрабатываемых норм Основному закону).

Для разработки и введения в действие локальных норм не стоит привлекать сторонние организации. А вот без некоторых формальностей обходиться тоже не стоит, хотя зачастую в школах не фиксируют в протоколах, приказах или иных документах важные аспекты образовательных отношений. Это приводит к негативным последствиям в отношениях с учениками, с их родителями, с партнёрами школы. Из-за отсутствия необходимых в определённых ситуациях локальных актов суд вправе признать решения администрации, не имеющими юридической силы.

С другой стороны, в локальных актах нельзя закреплять нормы, противоречащие действующему законодательству. Так, в ст. 50 Закона РФ «Об образовании» говорится: ...«обучающиеся, воспитанники гражданских образовательных учреждений имеют право на свободное посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом». Значит, и требования обязательного участия в мероприятиях, выходящих за рамки учебного плана, не имеют юридической силы, их можно не выполнять. В то же время требования к созданию условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья школьников, воспитанников,

следует наиболее основательно отразить в локальном акте, ибо в законе РФ «Об образовании» (ст. 50) чётко указано: «учебная нагрузка, в том числе внеучебная нагрузка, режим занятий обучающихся, воспитанников определяются уставом образовательного учреждения на основе рекомендаций, согласованных с органами здравоохранения» (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 309-ФЗ). Положения устава могут быть более детально регламентированы отдельными актами.

Разработка в образовательном учреждении качественных нормативных актов во многом зависит от подготовки их проектов, организации работы над ними, от опоры на предшествующий опыт. В локальном нормотворчестве заключаются основы реализации образовательных прав граждан, а потому так важны чётко выстроенные нормативы. Правовая основа для локального нормотворчества заложена в законодательстве, поэтому локальные акты могут разрабатываться не столько на основании управленческих решений, сколько на основе норм законов.

Локальные акты не вправе восполнять пробелы федерального законодательства или законодательства субъектов Федерации и уж тем более ущемлять или ограничивать права участников образовательного процесса. Нередко недопонимание этого приводит к правовым конфликтам. Достаточно вспомнить конфликты вокруг школьной формы для учащихся общеобразовательных школ. Недостаточная упорядоченность нормативных актов в сфере образования во многом затрудняет юридическую защиту образовательных прав граждан. Практика показывает, что многие нормы действующих законов об образовании, к сожалению, не обеспечены действенным правовым механизмом и нуждаются в конкретизации. Вместе с тем такой порядок правового регулирования сферы образования не совсем оправдан.

Для каждого образовательного учреждения важнейшим локальным актом остаётся устав, разработанный на основе и в строгом соответствии с нормами ст. 13 Закона РФ «Об образовании». В уставе, помимо прочего, должен быть приведён перечень локальных актов, принимаемых администрацией образовательного

учреждения. Наиболее распространённый вид локального акта — приказ руководителя — например, директора школы. Приказы издаются для правового оформления управленческих решений, принимаемых на основе закона (утверждение списков детей, зачисленных в школу и выпущенных из неё, решение об отчислении из школы, о поощрениях и дисциплинарных взысканиях и т.д.). Приказами утверждаются «вторичные» акты — правила приёма, правила внутреннего распорядка, должностные инструкции, учебные планы.

Локальные нормативные акты, ухудшающие положение педагогов или иных работников по сравнению с законом, недопустимы — они просто недействительны. В таких случаях применяются закон или правовые акты, содержащие нормы трудового права.

Чтобы этого не происходило, необходимо расширить участие общества в разработке, принятии и реализации правовых и управленческих решений в образовании. Этот процесс можно обеспечить соответствующей нормативной правовой базой, а также действенным общественным участием в работе школ и других образовательных учреждений. При этом первоочередное внимание должно быть уделено усилению законодательных норм, более полному регулированию образовательных правоотношений и сокращению объёма ведомственного нормотворчества в регламентации прав на образование и в образовании.

### **Как правильно создать нормативный акт в образовательном учреждении**

Локальное нормотворчество — компетенция исключительно образовательного учреждения (п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»). Оно, как уже сказано, осуществляется в строгом соответствии с законом, а также с нормами

принятыми на основе закона правительственных и ведомственных подзаконных актов, в том числе, и «вторичных». В противном случае возникнет ситуация, когда на локальном уровне правоприменитель фактически вторгается в компетенцию законодателя, а в правовом государстве только законодатель устанавливает основы правового регулирования отношений. Такой подход оспаривают некоторые учёные, считающие, что в этом отношении действует принцип: «что не запрещено законом, то разрешено». Разнообразие подходов правового регулирования при отсутствии правовых основ в определённых случаях может лишить граждан возможности защищать свои образовательные права, в том числе, и в судебном порядке.

Совокупность правил и приёмов разработки юридических норм привела к рождению такого понятия, как «юридическая техника». Многие её принципы вполне применимы при разработке локальных актов в образовательном учреждении. Например:

- введение новых юридических правил должно отличаться краткостью и чёткостью мыслей;
- не допустимы дублирование информации, противоречия в смыслах излагаемого материала;
- употребляемые слова должны быть понятными, без эмоциональной окраски, недопустимо употребление устаревших слов.

За многие годы юридической практики по созданию новых законов выработались также и особые правила оформления нормативных актов. Так, общеобязательными стали важные реквизиты документа: дата, место издания и принятия, подписи должностных лиц, указание адресата документа, его наименование. При внесении изменений в локальный акт лучше соблюдать сплошную нумерацию статей. Включение новых норм не приводит к изменению нумерации — новой статье или пункту присваивается дополнительный значок. В тексте локальных актов специальные юридические конструкции должны быть ясными и понятными по смыслу.

Любой локальный акт образовательного учреждения может исходить от администрации, общественности (родителей, учеников) или представлять результат юридического санкционирования обычаев, сложившихся в образовательном учреждении.

Локальный нормотворческий процесс состоит из нескольких этапов и стадий. Назовём наиболее значимые.

**1.** Выявить потребности в создании норм, необходимых для регулирования противоречивых проблемных ситуаций в образовательном учреждении. Для этого анализируется практика реализации норм образовательного законодательства, проводятся социологические исследования (анкетирование, опросы), выявляются недостатки, пробелы в правовом регулировании. Важно чётко определить, *какой вопрос необходимо решить в предполагаемом нормативном акте*, какие коллизии устранить. А перед этим подумать, нельзя ли изменить ситуацию другими социальными средствами.

**2.** Внести предложения о принятии необходимых локальных актов администрации, Совету школы или коллегиальному органу вуза (учённому совету, высшему совету), распространённому в негосударственных образовательных учреждениях. Разрабатывать локальные акты целесообразно на плановой основе. Это позволит комплексно подойти к правовому регулированию внутриорганизационных отношений, выделить его главные направления. Планы нормотворческой деятельности позволят преодолеть поспешность, не всегда обоснованную зависимость темы акта от «сиюминутных» обстоятельств от «текущего момента». В плане стоит предусмотреть подготовку сборника локальных нормативных актов школы, вуза, его реализацию. Без планирования локальной нормотворческой деятельности неизбежны хаос, неоправданное дублирование, приводящее к рассогласованности нормативных документов.

3. Нормотворческая инициатива предполагает формирование инициативных групп по разработке нормативного акта. Эта инициатива может исходить от педагога, от группы учителей, профсоюзной организации, от структурных подразделений школы или от администрации. Но решение о разработке нормативного акта должно быть принято либо коллективно на педсовете, на общем собрании, учёном совете, либо единолично одним из должностных лиц органов управления образовательным учреждением по согласованию с представительным органом работников.

Работа над проектом начинается с принятия решения после изучения потребности в таком документе. Решение становится юридическим фактом, основанием для правовых отношений по выработке проекта. К таким основаниям относятся:

- нормотворческая инициатива;
- поручение компетентного органа разработать проект нормативного акта;
- решение с указанием о принятии локального нормативного акта.

4. Разработка нормативного акта. Основные критериями при его подготовке — законность, целесообразность и содержательность. *Все локальные акты должны быть ориентированы на достижение конкретного общепользующего результата.* При этом необходимо помнить о пределах локального регулирования, разграничивать отношения, которые могут быть урегулированы законом и подзаконными актами.

5. Обсудить проект локального нормативного акта на заседании коллегиального органа, например, на педсовете или учёном совете в вузе. На этом этапе, если проект заслуживает внимания, высказываются замечания о нём, вносятся поправки. Отдельные проекты могут быть вынесены на обсуждение родительского комитета.

Разработка локальных нормативных актов в образовательном учреждении должна опираться на такие принципы, как:

- гарантия гласности разработки акта, наиболее полный учёт интересов всех участников образовательной деятельности не только на

стадиях разработки документа, но и в ходе обсуждения проекта на общем собрании;

- равноправие, которое выражается в том, что работники образовательного учреждения, независимо от национальной, религиозной, половой и иной принадлежности, занимаемой должности, имеют равные права и должны нести ответственность;

- законность, предполагающая непротиворечивость локальных актов закону, соблюдение субординации с другими нормативными актами. Юридическая сила локального акта зависит от субъекта, который его принял. Исходя из этого, локальные акты располагают по мере возрастания их юридической силы в определённой последовательности: принятые в порядке единоначалия руководителем организации; принятые Советом, общим собранием коллектива.

Если рассматривать локальные акты с точки зрения их временной последовательности, то при равной юридической силе и одинаковом вопросе, который они регулируют, *следует применять те из них, которые изданы позднее: более поздний акт отменяет ранее изданные. Специальный акт имеет преимущественное право перед актом общего действия;*

- оперативность локального нормотворчества — необходимое условие его эффективности. И акт должен быть принят своевременно, что не допустит в сфере образовательной деятельности правового вакуума. Оперативность предполагает быструю ликвидацию пробелов, отмену и изменение устаревших актов. Все эти принципы взаимно связаны, их соблюдение имеет важное практическое значение: способствует повышению эффективности локального нормотворчества, установлению порядка в учреждении.

6. На этой стадии надо согласовать предварительное обсуждение локального акта. Важно провести и правовую экспертизу документа с позиции его соответствия действующим нормативным актам, правилам юридической техники.

7. Доработка проекта нормативного акта и его визирование. Целесообразно на этой стадии учесть, обобщить и проанализировать поступившие замечания и предложения, доработать проект в соответствии с ними.

8. Принять локальный нормативный акт на общем собрании коллектива в форме прямого нормотворчества представителями работников и работодателей.

Широкими правами по участию в разработке, принятии корпоративных нормативных положений наделены профсоюзные комитеты. В соответствии со ст. 372 ТК РФ при разработке отдельных локальных актов работодатель должен обратиться в этот орган, в письменном виде, изложив суть вопроса. Особенно это важно при:

- установлении системы стимулирующих выплат (ст. 144 ТК РФ);
- утверждении правил внутреннего трудового распорядка (ст. 190 ТК РФ). Перечень актов, принимаемых по согласованию с представительным органом работников, должен быть установлен коллективным договором.

Установленные Трудовым кодексом РФ для любых организаций правила создания локальных актов применимы и для образовательных учреждений. Так, законом предусмотрены случаи принятия работодателем решений с учётом мнения представительного органа работников организации: например, введение и отмена режима неполного рабочего времени на срок до 6 месяцев в целях сохранения рабочих мест в определённых случаях (ст. 73 ТК РФ).

Принятие нормативных актов может проходить единолично исполнительными органами учреждения в форме опосредованного

нормотворчества. Исчерпывающий перечень вопросов, регулируемых единолично руководителем, предусмотреть заранее невозможно. Как правило, единолично утверждаются должностные инструкции, приказы, распоряжения.

Корпоративный акт считается окончательно принятым, если он подписан руководителем организации, либо лицом, который принимает данный акт своим решением, имея при этом полномочия на его принятие и подпись (например, правом подписать локальный акт в отсутствие руководителя наделён заместитель — завуч, проректор).

Возможна подпись корпоративного нормативного акта, например, коллективного договора, двумя должностными лицами — председателем профсоюзного комитета и руководителем организации.

### Сроки действия локального нормативного акта

Ряд актов приобретает юридическую силу только после того, как их утвердят руководитель или должностные лица организации, в компетенцию которых входит решение конкретных вопросов. Обязательному утверждению подлежат:

- уставы;
- положения о структурных подразделениях, филиалах;
- правила внутреннего распорядка;
- инструкции, в том числе должностные;
- расценки на оказание услуг.

После подписания, а в предусмотренных случаях и после утверждения, корпоративный акт подлежит обязательной регистрации. Пока документ не зарегистрирован, не получил своего номера, он не оформлен и для исполнения не существует.

Наиболее простой вид учёта внутренних документов — журнальный. Регистрируются локальные акты в хронологическом или предметно-системном порядке.

При картотечном учёте на каждый нормативный акт заводится отдельная карточка, в которой фиксируются все реквизиты документа. Наиболее распространён в настоящее время компьютерный учёт.

Официальное обнародование локального акта предполагает его огласку. Каждый участник образовательного процесса вправе ознакомиться с документом. Родители, вступающие в правовые отношения с образовательным учреждением, вправе затребовать необходимые локальные акты, соблюдение которых предусмотрено в этом учреждении.

По общему правилу локальный нормативный акт вступает в силу с момента его подписания, если в самом акте не указан иной срок. Вступление в силу корпоративного акта зависит от его влияния на содержание трудовых договоров работников учреждения. Если локальные акты изменяют существующие условия трудовых договоров, то корпоративный акт может вступать в законную силу не ранее двух месяцев со дня письменного уведомления работников о его содержании (ст. 73 ТК РФ). Если существо трудовых договоров корпоративный акт не затрагивает, то наступление его юридической силы определяет нормотворческий орган. Порядок вступления в силу коллективного договора определён в ст. 43 ТК РФ. Такой правовой акт вступает в силу со дня подписания его сторонами, либо со дня, установленного коллективным договором. С корпоративным актом необходимо ознакомить исполнителей, в некоторых случаях под роспись.

Принятый корпоративный акт действует бессрочно в том случае, когда срок не оговорён в нём. Может быть также установлен временный срок действия локального нормативного акта или его частей. Тогда в акте необходимо указать, на какой срок он действует. По истечении срока акт автоматически утрачивает силу. До истечения установленного срока можно принять заинтересованными службами или лицами решение продлить действие акта на новый срок или придать ему бессрочный характер.

Основанием прекращения действия корпоративного нормативного акта становятся:

- истечение его срока действия, на который он принят;

- принятие нового акта;
- признание акта утратившим силу тем органом, который его принял;
- признание судом акта незаконным.

Успешная разработка локальных нормативных актов зависит от правовой культуры их создателей, от степени их юридической компетентности, знаний правил юридической техники. **НО**



## ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

**?** Я преподаватель музыкальной школы. Директор школы внёс в должностные инструкции преподавателей пункт, обязывающий преподавателей следить за своевременностью поступления родительской оплаты (т.е. напоминать родителям о сроках оплаты, отмечать квитанции). Правомерны ли действия директора? *Елена*

В данном случае вопрос контроля за оплатой обучения в музыкальной школе регулируется договором между школой и родителями, уставом учреждения и локальными актами учреждения. Обе стороны договора имеют право осуществлять контроль за выполнением обязанностей. Родители контролируют проведение и качество занятий, а Вы помогаете администрации контролировать своевременность оплаты занятий. Ученик, родители которого не оплатили обучение, может быть не допущен к занятиям на основании устава учреждения. Несвоевременность оплаты учебных занятий может сказаться на регулярности выплаты Вам заработной платы.

**?** Относится ли подготовка учащихся к районным соревнованиям и участие в них к внеклассной работе и как она оплачивается? *Ольга Вячеславовна*

Этот вопрос должен быть урегулирован локальными актами образовательного учреждения. Оплата за такую работу определяется трудовым договором работника, коллективным договором, составленными с учётом норм ТК РФ.

**?** Существует ли нормативный документ, который регламентирует порядок хранения поурочных планов учителя (например, поурочные планы должны храниться в течение 3-х лет)? *С.Ю.*

Согласно Перечню типовых управленческих документов планы по учебной работе (любые) хранятся 5 лет.