

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНО- правовой базы школы



Елена Владимировна Губанова,
профессор кафедры экономики образования
Московского института открытого образования,
кандидат экономических наук

Актуальность названной проблемы не вызывает сомнений, поскольку нормативная правовая база школы и её соответствие федеральному, региональному и муниципальному законодательству стали объектом пристального внимания в практике управления общим образованием со стороны учредителя, органов контроля и надзора, общественности и участников образовательной деятельности.

- этапы формирования нормативной базы • макеты документов
- согласование и утверждение • перечень нормативных актов

В то же время необходимость формировать институциональную нормативную правовую базу школы вызвана и тем, что в конце 2012 года вышли очень значимые документы для всех уровней системы образования: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (документ вступает в силу с 1 сентября 2013 года, за исключением отдельных положений); Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 2148-р); План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утверждён распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р).

Нормативные основания

В соответствии с *Законом об образовании* к компетенции школы относятся: разработка и утверждение устава школы, правил внутреннего распорядка, других локальных актов. В пункте 1 статьи 28 закона отмечается: «Образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, *разработке и принятии локальных нормативных актов*¹ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации».

Таким образом, разработка и утверждение локальных нормативных актов относятся к компетенции школы, поэтому руководитель

¹ Курсивом выделено автором.

и его управленческая команда формируют нормативную правовую базу, знакомят с ней участников образовательной деятельности, которая ведётся в соответствии с разработанными и принятыми документами.

Правовая база школы

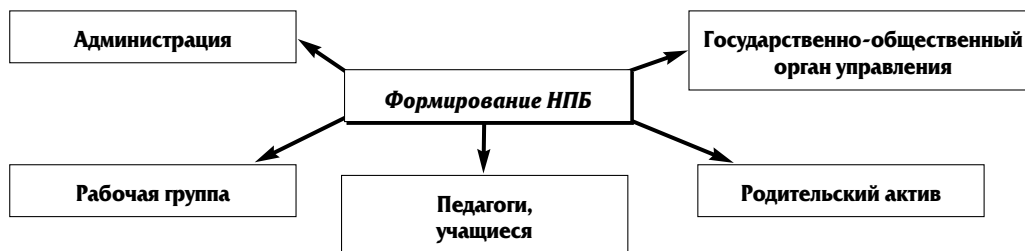
Нормативная правовая база школы представлена локальными правовыми актами: это устав, постановление, приказ, распоряжение, решение, положение, инструкция, правила. Эти документы должны быть разработаны в соответствии с международными, федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

Локальные правовые акты школы в зависимости от характера своего действия делятся на нормативные (общеобязательные) и индивидуальные. Так, устав, правила внутреннего трудового распорядка, правила поведения в школе, должностные инструкции — это документы, содержащие общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение для всех или некоторых участников образовательного процесса.

Индивидуальные локальные нормативные акты используются для юридического оформления управленческих решений, рассчитанных на однократное применение, например, о зачислении в определённый класс, о приёме/увольнении работника и т.п.: в этих актах формулируются не общеобязательные правила, а результаты индивидуальных действий по конкретным, «разовым» вопросам.

Этапы формирования правовой базы:

- формулирование основных задач, которые необходимо решить при формировании нормативной правовой базы: основание(я) для подготовки и разработки документов, их назначение;



- формирование рабочей группы (команды) с необходимыми для подготовки документов компетенциями, навыками и информацией;
- подготовка нормативных правовых документов (разработка плана мероприятий/плана-графика) для обеспечения максимально эффективного использования имеющихся ресурсов школы;
- разработка и согласование проекта/макета документа(ов), отражающего(их) интересы участников образовательного процесса и требования соответствующих документов;
- оформление текста проекта/макета документа(ов), (стиль, язык) в соответствии с принятыми требованиями;
- согласование текста проекта/макета документа(ов) с участниками образовательного процесса и их утверждение.

При этом необходимо учесть: если формирование нормативной правовой базы не включено в годовой план работы школы, то можно внести в него изменения — добавить отдельный раздел/подраздел (при его отсутствии) «О совершенствовании нормативной правовой базы в школе»; составить отдельный план и утвердить соответствующим приказом.

К формированию нормативной правовой базы должно быть привлечено максимальное число участников образовательного процесса² (см. схему) с необходимыми компетенциями.

Ясно, что в этом виде деятельности «удар» придётся на управленческую команду, поэтому (с целью «выравнивания» исходных позиций) в рабочую

² Руднев Е.А. Управление качеством образования в школе: ресурсы руководителя. М.: Педагогическое общество России, 2013.

группу необходимо включить людей, способных к аналитической деятельности, работе в информационно-правовой системе, владеющих элементарными навыками редактирования, и рационально распределить функции/направления между каждым членом группы, например:

- изучение нормативных документов и других материалов;
- анализ документов в школе с точки зрения их соответствия требованиям, нормам, предъявляемых в новых документах;
- сопоставление, анализ содержания школьных документов с точки зрения необходимости внести в них изменения и дополнения, или разработка новых;
- определение характера и объёма работы, связанного с подготовкой проекта(ов) документа(ов);
- подготовка примерного перечня документов, которые необходимо разработать или в которые нужно внести соответствующие изменения и/или дополнения;
- подготовка проекта(ов) /макета(ов) документа(ов) для обсуждения на заседаниях педагогического совета и совета школы.

Администрация школы обобщает поступившие предложения, проводит экспертную оценку и направляет на общественную экспертизу проекты документов, а затем представляет их педагогическому совету, совету школы, органу государственно-общественного управления с последующим рассмотрением и утверждением.

Мероприятия

Поскольку формирование нормативной правовой базы — процесс ответственный и непрерывный, его необходимо планировать — закладывать в годовой план работы, и если говорить о перспективе — в Программу развития школы. Среди основных мероприятий:

- определение перечня локальных нормативных документов;
- рассмотрение вопроса о разработке, совершенствовании и/или обновлении документов на заседаниях педагогического сове-

та, совета школы, структурных подразделений (методических объединений, творческих групп и т.п.);

- обучение рабочей группы, распределение функций/направлений и заданий (зон ответственности) среди участников группы;
- согласование проекта(ов)/макета(ов) документа(ов) с учредителем при необходимости;
- коррекция и окончательное рассмотрение проекта(ов)/макета(ов) документов на заседании педагогического совета, совета школы, структурных подразделений;
- издание приказа/приказов.

Естественно, планирование мероприятий по формированию нормативной правовой базы школы предполагает чёткое определение сроков, этапов, их содержания и результатов, а также ответственных за конкретные мероприятия или виды работ.

Проекты/макеты документов

При подготовке проекта/макета документа рабочая группа знакомится с требованиями к тому или иному локальному нормативному акту: структуре, содержанию, порядку/процедуре утверждения и т.п. После разработки проект/макет документа направляется на обсуждение.

В обсуждении документа принимают участие все сотрудники, чью деятельность он регламентирует. Обсуждение может проходить на административном совещании, собрании трудового коллектива, собрании родителей, классных ученических собраниях, структурных подразделений; также проект документа можно раздать всем заинтересованным лицам, его можно разместить на сайте или локальной сети школы, чтобы к определённому сроку все представили свои замечания.

После обсуждения (а может быть, и параллельно) проект(ы) документа(ов) необходимо отправить на правовую экспертизу, хотя, как по субъективным, так и объективным причинам это делают далеко не во всех школах.

Проект(ы) локальных нормативных актов должны пройти правовую экспертизу, если это не типовые акты. Экспертами могут стать консультант комиссии по труду, юрист юридического отдела учредителя. Если локальный акт затрагивает финансовые вопросы (например, доплаты и надбавки), то экономисты должны дать оценку необходимых для этого средств. После обсуждения и экспертизы каждый документ дорабатывают с учётом результатов обсуждения, устраняют несоответствия и недочёты и только после этого с обоснованиями экономистов и юристов представляют на согласование.

Согласование и утверждение правового акта

После того, как документы прошли общественное обсуждение и правовую экспертизу, они рассматриваются и согласовываются педагогическим советом и органом государственного управления школы. Некоторые документы, прежде чем быть подписанными, должны пройти процедуру согласования с учредителем и другими структурами, если это предусмотрено законодательством. В процессе согласования проект локального правового акта может быть снова переработан. Прошедший обсуждение и согласования локальный нормативный акт переходит в стадию утверждения.

Большинство локальных нормативных правовых актов школа принимает самостоятельно, эта процедура определяется в уставе. Школа самостоятельно формирует комплект нормативных правовых документов, обеспечивающих действия, не предусмотренные организационно-распорядительным документом вышестоящей организации. Принятый локальный нормативный акт вводится в действие приказом руководителя школы.

Если документы формировались параллельно или были определены единые сроки их подготовки, целесообразно их утвердить одним приказом; если документы разрабатываются поэтапно (последовательно), то и приказы тоже будут издаваться поэтапно. Обычно утверждаются приказы о внесении изменений и дополнений в устав школы, в определённые положения о внесении изменений, утверждение должностных инструкций педагогических и руководящих работников и т.п.

Приказ руководителя школы об утверждении и введении в действие принятого локального нормативного акта доводится до всех участников образовательного процесса. Информация о них должна быть открытой и доступной, если законодательством или уставом школы не установлена другая форма опубликования локальных нормативных актов: форма публикации определяется органом управления, принявшим нормативный правовой документ.

Перечень локальных нормативных актов

Из практики

Локальные акты, регламентирующие деятельность школы: Устав, Правила внутреннего распорядка, положения о режиме работы, о порядке приёма, перевода и отчисления учащихся, о формах получения образования (разрабатываются для конкретной формы), положение об оказании платных дополнительных образовательных услуг, об опытно-экспериментальной, инновационной, проектной, исследовательской, общественно полезной деятельности, о дополнительном образовании, о тьюторе, тьюторском сопровождении индивидуальной образовательной траектории ученика, о внутришкольном контроле, о деятельности в школе общественных (в том числе детских и молодёжных) организаций (объединений), об организации питания, медицинского обслуживания школьников, о публичном отчёте школы.

Положения о структурах, педагогических и общественных объединениях, органах самоуправления: о совете школы, о педагогическом совете, о методических объединениях учителей начальных классов, учителей-предметников, классных руководителей, педагогов дополнительного образования, об ученическом самоуправлении, общешкольном и классном родительском комитете, о попечительском совете, о формах самоуправления.

Положения, регламентирующие внеурочную деятельность учащихся: Положение о внеурочной деятельности, о рабочей программе учебного курса (дисциплины, модуля) внеурочной деятельности, о тьюторском сопровождении внеурочной деятельности, о социальном партнёрстве с учреждениями дополнительного образования детей, учреждениями культуры и спорта и т.п.

Положения, регламентирующие оценку и учёт образовательных достижений учащихся: об оценочной деятельности, о системе оценок, формах и сроках промежуточной аттестации и переводе учащихся, о комплексной оценке индивидуальных образовательных достижений учащихся, об итоговых комплексных работах, о внутреннем мониторинге качества образования, о портфолио школьника.

Положения о помещениях для учебной и внеурочной деятельности: об учебном кабинете, о кабинете начальных классов, о библиотеке, о библиотечно-информационном центре, о кабинете информатики и ИКТ (кабинете информационных технологий), о культурно-досуговом центре, о физкультурно-оздоровительном комплексе (центре), о группе продлённого дня.

Положения, регламентирующие обучение детей с ограниченными возможностями здоровья: об обучении таких детей, об индивидуальном обучении больных детей (детей с ограниченными возможностями здоровья) на дому, о службе психолого-социально-педагогического сопровождения, о тьюторском сопровождении детей с ограниченными возможностями здоровья.

Положения, регламентирующие профессиональную педагогическую деятельность: о классном руководстве, рабочей программе педагога, о портфолио педагогических работников, о внутришкольном повышении квалификации/обучении педагогических работников, о порядке нормирования и учёте рабочего времени педагогов, о стимулирующих выплатах (премировании), о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда работников.

А также: штатное расписание, трудовой договор с работником, дополнительное соглашение к трудовому договору с работником, должностные инструкции работников, договор о социальном партнёрстве с учреждениями дополнительного образования детей, учреждениями культуры и спорта и т.п., договор о предоставлении общего образования.

Обеспечение основной деятельности (уставных целей) школы: договор об оперативном управлении, регистрация прав собственности, регистрация прав на землю, лицевой счёт и право финансовой подписи, штатное расписание на учебный год, тарификационная ведомость работников на учебный год, государственное (муниципальное) задание; положения: о фонде оплаты труда, об оплате труда, о стимулировании труда, о специальной части фонда оплаты труда педагогических работников, непосредственно осуществляющих учебный процесс, о специальной части фонда оплаты труда для административного, управленческого персонала, о порядке нормирования и учёта дополнительной работы, о повышении квалификации, о порядке установления доплат и надбавок, о порядке премирования, о Попечительском совете и совете школы, о формировании экспертной службы для распределения стимулирующей части фонда оплаты труда, о мониторинге; разрешение на деятельность, приносящую доход; протоколы заседаний структурных подразделений, по финансово-хозяйственным вопросам; приказы по основной деятельности.

Документация по трудовым правоотношениям: трудовой договор руководителя с учредителем, трудовые договора с работниками школы, договора на поставку ресурсов и предоставление услуг школе на основе гражданско-правовых договоров, в частности: подряда, возмездного выполнения услуг, купли-продажи, аренды; должностные инструкции; приказы по личному составу.

Поступление средств из внебюджетных источников: аренда, договор аренды имущества, договор аренды нежилого помещения.

Безвозмездные поступления: договор благотворительного пожертвования денежных средств, договор гранта; договор благотворительного пожертвования имущества, договор о совместной деятельности, расписка в получении денежных средств.

Дополнительные платные образовательные услуги: бизнес-план по предоставлению этих услуг, график работы педагогов, договор и положение об оказании платных услуг, план работы организатора этих услуг, протокол заседания педагогического совета, протокол заседания собрания родителей учащихся, посещающих кружки.

Интеллектуальная деятельность: договор авторского заказа, договор об отчуждении исключительного права на произведение, лицензионный договор, протокол заседания собрания родителей учащихся, посещающих кружки.

Консультационные услуги: договор об оказании консультационных услуг, перечень консультационных услуг.

В качестве совета руководителям школ

Очень важно, чтобы руководитель школы грамотно делегировал полномочия. Говоря на «языке» основ теории организации, он стремится к высокой эффективности децентрализации структуры организации, делегируя полномочия своим заместителям, руководителям структурных подразделений (кафедр, методических объединений), а также отдельным педагогам (сотрудникам). Для этого необходимо:

- разработать документ, регламентирующий деятельность конкретного заместителя руководителя, руководителя структурного подразделения или педагога /сотрудника;
- разработать систему поддающихся проверке целей деятельности и полномочий каждого сотрудника;
- передать в подчинение руководителям больше работников и предъявить высокие требования к качеству работы этих руководителей;
- создать систему формирования и подготовки кадров (школьный резерв: на замещение должностей заместителей руководителя, подготовки руководителей структурных подразделений и профессионального роста педагогов, с позиции «вертикальной» и «горизонтальной» карьеры).

Разрабатываются персонифицированные должностные инструкции, чётко определяются связи по должности, издаются положения о структурном подразделении, приказы «О распределении функциональных обязанностей среди членов администрации в школе» и т.п. Такой подход позволяет устранить типичные ошибки в распределении функций управления: перегрузку руководителей решением второстепенных вопросов; отсутствие чёткого документального распределения управления между руководством школы и подразделений, чёткой технологии взаимосвязей операций управления по основным функциям с указанием лица, принимающего решение.

Разрабатывается индивидуальный профессиональный план развития педагога.

Также важен вопрос о *совершенствовании работы с родителями и общественностью*: очевидна тенденция привлечения родителей и общественности к управлению в школе. Вместе с тем очевидна и другая тенденция: в школе работают органы самоуправления, государственно-общественного управления, но работа их имеет формальный характер: необходимо привлекать и родителей, и общественность к обсуждению актуальных проблем школы, в том числе и при формировании нормативной правовой базы. Поэтому так необходима в школе системная работа подготовленных сотрудников, что обеспечивается чётким, конкретным планированием в структурных подразделениях.

Если вся такая работа будет организована системно и планомерно, это обеспечит подготовку качественных документов, позволит уйти от стихийности, режима аврала. В свою очередь, грамотно сформированная нормативная правовая база обеспечит школе стабильность, и как следствие — достойное функционирование и развитие в русле требований инновационного развития. **НО**