

Определение перечня локальных нормативных актов. Устав образовательной организации в соответствии с требованиями №273-ФЗ «Об образовании в РФ»

Губанова Елена Владимировна — к.п.н., профессор кафедры экономики образования ГАОУ ВПО Московского института открытого образования

Феклин Сергей Иванович — к.ю.н., эксперт Рособнадзора, Советник ректора, секретарь Наблюдательного совета ФГАОУ АПК и ППРО, Руководитель юридической клиники (консультации) ГБОУ ВПО МГПУ

Кац Анатолий Моисеевич, доцент Кафедры теории и практики управленческой деятельности в образовании ФГАОУ АПК и ППРО; доцент ГАОУ ВПО Московского института открытого образования

ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПЕРЕЧНЯ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ ЗАКОНА

В связи со вступлением № 273-ФЗ в действие с 1 сентября 2013 года, образовательные организации будут разрабатывать, совершенствовать и принимать локальные нормативные акты по всем вопросам организации и осуществления образовательной деятельности. Учитывая, что закон вступает в силу с сентября, то и образовательной организации, и учредителю необходимо активизировать работу по разработке всех проектов ЛНА. При этом, прежде чем переходить к их разработке, нужно определить перечень ЛНА, который должен соответствовать положениям закона. Для чего руководитель образовательной организации (ОО) должен прежде всего грам отно распределить обязанности между участниками образовательных отношений. (см. схему).

Схема

Этапы формирования перечня локальных нормативных актов

Приведение локальной нормативной базы образовательной организации в соответствие с новыми законодательными нормами требует наличие соответствующих ресурсов: кадровых, временных и пр., так как объем выполняемой работы значителен. Поэтому руководителю образовательной организации необходимо заблаговременно планировать эту работу и проводить её поэтапно согласно разработанному и утвержденному в образовательной организации плану-графику.

Примерный план-график мероприятий по разработке локальных нормативных актов ОО в связи с введением в действие № 273-ФЗ, представлен в приложении (Прил. 5). При его составлении важно учесть следующие моменты:

- желательно определить реальные сроки, чтобы не было спешки и небрежности;
- ответственные и исполнители должны быть реально работающими, понимающими и инициативными работниками.

Определение перечня локальных нормативных актов, необходимых в рамках обозначенного закона об образовании, и последующие процедуры разработки и принятия, с нашей точки зрения, включает несколько этапов: организационный, аналитический, внедренческий. Указанные этапы могут протекать как параллельно, так и последовательно, и включать следующие **мероприятия**:

- определение оснований (например, статья нового закона, рекомендации, письма Минобрнауки и т.п.) для разработки ЛНА, их назначение в обеспечении основных и неосновных видов деятельности;
- формирование рабочей группы (команды), обладающей необходимыми для подготовки документов компетенциями, навыками и информацией;
- планирование подготовки локальных нормативных актов (разработка плана мероприятий/плана-графика) для обеспечения максимально эффективного использования имеющихся ресурсов образовательной организации;
- разработка и согласование проекта/макета документа(ов), отражающего(их) интересы участников образовательных отношений и требования соответствующих документов;
- оформление текста проекта/макета документа(ов) в соответствии с принятыми требованиями, а также в целях обеспечения его доступности;
- согласование текста проекта/макета документа(ов) с участниками образовательных отношений и их утверждение.

На заключительном этапе работы с локальными нормативными актами необходимо обратить внимание на роль администрации и коллегиального органа управления (на примере управляющего совета) в решении этого вопроса. Так, **администрация образовательной организации общего образования**:

1. обобщает поступившие предложения,
2. осуществляет экспертную оценку и направляет на общественную экспертизу проекты локальных нормативных актов, а затем предоставляет данные проекты педагогическому совету, управляющему совету или иному коллегиальному органу управления ОО с последующим рассмотрением и принятием.

Обратите внимание! Роль управляющего совета ОО в данном вопросе значительна: как правило, в Положении об управляющем совете организации к его компетенции относят либо согласование, либо рассмотрение обозначенных вопросов, либо участие в разработке соответствующих документов. Также в компетенцию организационно-правовой комиссии управляющего совета в числе прочих прав, входит, например, подготовка проекта решения Совета по регулированию нормативной правовой базы ОО, изменений в Уставе образовательного учреждения и при подготовке локальных нормативных актов.

Этапы деятельности рабочей группы по определению перечня локальных нормативных актов

Руководитель образовательной организации и его управленческая команда для определения списка локальных нормативных актов проводит соответствующую организационную работу в рамках нового закона и анализ существующей локальной нормативной базы ОО. Рассмотрим эти этапы ниже.

I. Организационная работа по новому закону в образовательной организации

1. Администрация ОО, как правило, проводит тематический педагогический совет с приглашением родительской общественности, представителей коллегиальных органов управления ОО, старшеклассников, являющихся представителями школьного самоуправления.

Примерные вопросы педагогического совета:

1. характеристика нововведений №273-ФЗ;
2. сравнительный анализ нового закона и старого по позициям:
управление системой образования;
правовой статус образовательных учреждений и организаций;
правовой статус обучающихся и их родителей (законных представителей);
правовой статус педагогических работников;

особенности общего образования: дошкольного и школьного;

особенности дополнительного и профессионального образования (Прил. 3).

3. планирование мероприятий по реализации № 273-ФЗ в ОУ СОШ №00 в 20___ / 20___ учебном году (Прил. 5).
Важно! На этом педсовете определяется основной состав рабочей группы по работе над данным вопросом. По итогам педсовета принимается решение, которое закрепляется приказом по учреждению, например, «Об организационных мероприятиях по обеспечению выполнения требований Федерального закона от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» (Прил. 6).
2. Руководитель образовательной организации, рабочая группа знакомится со структурой и содержанием закона с целью разделения зон ответственности (выбора глав) для детальной проработки. Группа разбивается на подгруппы, определяются ответственные исполнитель(и) группы и подгрупп.
3. Каждая рабочая группа/подгруппа изучает содержание главы, для чего не только читает сам текст закона, но и комментарий к главам, представленный в информационно-аналитических правовых системах, например, Гарант, Консультант и др., а также постатейный комментарий (отметим, что в настоящее время он отсутствует).
4. Итогом изучения закона (детальной проработки глав текста закона) должен стать выбор глав и статей закона, имеющих непосредственное отношение к функционированию и развитию образовательной организации, регулированию отношений и т.п., и в обязательном порядке наличие по ним соответствующих локальных нормативных актов.

Пример №1.

Анализ *ст. 15. Сетевая форма реализации образовательных программ* показывает необходимость разработки и принятия следующих локальных актов в образовательной организации (конечно, при условии, если данная форма реализации программ будет реализована в организации):

Положение о сетевой форме реализации образовательных программ в ОУ СОШ №00.

Договор о сетевой форме реализации образовательных программ.

Пример №2.

Анализ *статьи 26. Управление образовательной организацией (ч. 4)* показал необходимость разработки и принятия следующих локальных нормативных актов в образовательной организации (с учетом отражения данных форм коллегиального управления в уставе):

Положение об общем собрании / положение о Конференции ОУ СОШ №00.

Положение о Педагогическом совете ОУ СОШ №00.

Положение о Попечительском совете ОУ СОШ №00.

Положение об Управляющем совете ОУ СОШ №00.

Поясним. Представленные выше в примерах 1, 2, названия и перечень локальных нормативных актов являются примерными, поскольку это относится к компетенции исключительно образовательной организации. Наличие того или иного акта определяется учреждением самостоятельно для отражения или конкретизации данного вида деятельности. Например, если в ОО не функционирует Попечительский совет, то наличие положения, нормирующего его деятельность не нужно.

Результатом работы, проведенной рабочей группой, должен стать максимально полный перечень необходимых локальных нормативных актов образовательной организации (Прил. 7).

II. Анализ существующей локальной нормативной базы

1. Рассматривается имеющаяся локальная нормативная база:
 1. Устав образовательного учреждения — на предмет соотнесения представленных основных характеристик организации образовательного процесса и положений закона (как основные ст. 25, ст. 29, ст.17);
 2. локальные нормативные акты (положения, инструкция, правила и пр.), регламентирующие основную (образовательную) и иную (неосновную) деятельность, — на предмет сопоставления, анализа действующих в организации нормативных локальных актов и требований нового закона, а также на предмет их фактического наличия;
 3. договор об образовании — на предмет соответствия требованиям № 273-ФЗ (в рамках государственного (муниципального) задания) и Федеральным государственным образовательным стандартам общего образования, а также договора об оказании платных дополнительных образовательных услуг, при условии, что такие услуги оказывались (как основные, ст. 54, ст. 101);
 4. должностные инструкции педагогических работников — на предмет изменения (дополнения, расширения) прав, обязанностей и ответственности педагогических работников ОО (как основные, ст. 45–49);

5. годовой календарный учебный график образовательного учреждения — на предмет организации, регулирования и контроля образовательной деятельности ОУ в соответствии с требованиями нового закона к условиям и организации обучения, в том числе электронного, сетевого и т. п. (как основные ст. 28, ст.15, 18);
6. иные нормативные документы образовательной организации.
2. Представляются результаты анализа существующей локальной базы (см. таблицу).

Таблица

№ п/п

Название локального нормативного акта

Год принятия

Решение о работе с документом

Отмена

Внесение изменений и (или) дополнений

1.

....

На основе анализа содержания таблицы определяется перечень:

- локальных нормативных актов, действие которых необходимо отменить;
 - локальных нормативных актов, в которые необходимо внести изменения и(или) дополнения;
 - локальных нормативных актов, которые необходимо разработать в образовательной организации.
3. Сопоставляются перечни локальных нормативных документов, полученных в результате анализа нового закона об образовании и существующей нормативной базы ОО. Затем, методом исключения формируется общий перечень, который должен быть в наличии в образовательной организации.
Обратите внимание! Руководителю образовательной организации важно понимать, что данный перечень будет далеко не исчерпывающим, поскольку в ходе отработки закона на практике появятся комментарии, методические рекомендации с учетом практики применения, а также возникнет необходимость дальнейшего совершенствования локальных нормативных актов и их разработки, то есть, он должен будет дополняться. Рекомендуется внести раздел/подраздел «О совершенствовании нормативной правовой базы ОУ СОШ №00» в годовой план образовательной организации работы или издать одноименный приказ на учебный год или пролонгированного действия (Прил. 4).
 4. Доводятся до сведения участников образовательных отношений результаты работы по данному направлению на совещательном органе, принимается решение, которое закрепляется отдельным приказом по ОО «О разработке локальных нормативных актов в ОУ СОШ №00» (Прил. 8).

ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ, ОФОРМЛЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Разработка проекта локального нормативного локального акта

Порядок разработки локального нормативного акта, как мы отметили выше, законодательно не установлен, поэтому в образовательной организации определяют его самостоятельно - его либо разрабатывают в письменной форме, либо проговаривают устно те требования, которые будут предъявлять к документам при их разработке. Первый случай – предпочтительней, т.к.

соответствует нормам делопроизводства в организации (см. выше комментарий по данному вопросу).

Рабочая группа должна ознакомиться с требованиями, предъявляемыми к тому или иному локальному нормативному акту, в соответствующей инструкции по ведению делопроизводства в ОО. Речь идет о структуре, содержании, порядке/процедуре утверждения и т. п.

Важно! При разработке того или иного локального нормативного акта, в частности положения, помимо содержания соответствующей статьи(ей) необходимо учитывать имеющиеся рекомендации, подготовленные на федеральном и(или) региональном уровнях.

Пример 1.

Так при разработке Положения о сайте образовательной организации и обновлении информации образовательной организации, Положения о Публичном докладе образовательной организации, Положения об информационной открытости образовательной организации следует ознакомиться с содержанием следующих писем, подготовленных Министерством образования и науки РФ:

1. Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно – телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации, утв. Постановлением Правительства РФ №582 от 10 июля 2013 г. (Приложение 17).
2. «О размещении на официальном сайте информации», письмо Минобрнауки России № 09-889 от 22.07.2013 г. (Приложение 18).
3. «О подготовке публичных докладов (вместе с «Общими рекомендациями по подготовке Публичных докладов региональных (муниципальных) органов управления образованием и образовательных учреждений», письмо Минобрнауки РФ № 13-312 от 28.10.2010 г. (Приложение 19).

Пример 2.

При разработке Правил /Положения о порядке и оснований перевода, отчисления и восстановления обучающихся в ОУ учесть приказ Минобрнауки России от 15.03.2013 г № 185 «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания» (зарегистрировано в Миюсте России 04.06.2013 г. № 28648) (Приложение 20).

Пример 3.

При разработке Положения о школьной форме обучающихся в ОУ учесть письмо Минобрнауки России от 28.03.2013 г. № ДЛ-65/08 «Об установлении требований к одежде обучающихся» (Приложение 21).

Пример 4.

При разработке / внесении изменений в Положение о стимулирующих выплатах необходимо учесть рекомендации письма Минобрнауки России от 20.06.2013 г. № АП – 1073/02 «О разработке показателей эффективности» (Приложение 22).

На практике проект локального нормативного акта разрабатывает участник рабочей группы, назначенный ответственным исполнителем. Остальные члены группы вправе вносить предложения и замечания в ходе подготовки проекта документа. При необходимости ответственный исполнитель дорабатывает его с учетом внесенных замечаний.

После разработки /подготовки проекта, документ направляется на обсуждение, в котором должны, прежде всего, принять участие те лица, чью деятельность он регламентирует. Обсуждение может проходить на административном совещании, собрании трудового коллектива, собрании родителей, классных ученических собраниях, структурных подразделениях и др. Также проект документа может быть представлен заинтересованным лицам либо в письменном виде, либо к нему следует обеспечить доступ, (например, на сайте или в локальной сети ОО), с тем чтобы к определенному сроку все замечания были сделаны.

После обсуждения, а может быть и параллельно с ним, проект(ы) документа(ов) необходимо отправить на правовую экспертизу, хотя, как показывает практика, это осуществляется далеко не во всех ОО (причины могут быть различного характера — как субъективные, так и объективные). Проект(ы) локальных нормативных актов должны пройти правовую экспертизу, если эти акты не являются типовыми. Экспертами могут выступать консультант комиссии по труду, юрист юридического отдела Учредителя и др. Если локальный акт затрагивает финансовые вопросы (например, доплаты и надбавки), то экономисты должны дать оценку средств, необходимых для реализации данного акта. После обсуждения и экспертизы необходимо доработать каждый документ с учетом результатов обсуждения, устранить несоответствия и недочеты и только после этого с обоснованиями экономистов и юристов представить на согласование.

Согласование локальных нормативных актов

После того, как документы прошли общественное обсуждение и правовую экспертизу, проект(ы) документа(ов) необходимо согласовать с участниками рабочей группы и другими заинтересованными лицами (структурными подразделениями). В процессе согласования документ передается от лиц, занимающих нижестоящие должности, лицам, занимающим вышестоящие должности.

Согласование локального нормативного акта оформляют реквизитом «Виза согласования документа». Этот реквизит включает подпись и должность визирующего документ, расшифровку подписи (инициалы, фамилию) и дату подписания, например:

Заместитель директора по УВР

_____/_____/_____

Дата

При прохождении процедуры согласования нельзя забывать специфику управления образовательной организацией — речь идет о коллегиальных органах управления организацией: педагогическом совете и ином коллегиальном органе управления ОО, например управляющем совете.

Также следует учитывать, что некоторые локальные нормативные акты, прежде чем быть подписанными, должны пройти процедуру согласования с Учредителем и другими структурами, в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, коллективным договором, соглашениями. В ходе процедуры согласования проект локального правового акта может быть доработан /переработан. Прошедший процедуру обсуждения и согласования локальный нормативный акт ОО переходит в стадию принятия и утверждения.

Важно! 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, ч. 3 ст. 30 № 273-ФЗ.

Принятие локальных нормативных актов

Согласно ст. 12 ТК РФ локальный акт вступает в силу со дня его принятия работодателем или со дня, указанного в этом документе.

Руководитель образовательной организации может принять локальные акты следующими способами:

1. утвердить;
2. издать приказ (распоряжение) об утверждении локального нормативного акта.

Локальный нормативный акт принимается через утверждение.

При утверждении локальных нормативных актов необходимо руководствоваться 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 N 65-ст). (Прил. 9)

Утверждая локальный акт, руководитель ОО должен поставить подпись в реквизите «Гриф утверждения документа». Этот реквизит располагают в правом верхнем углу документа. Помимо подписи гриф должен состоять из слова УТВЕРЖДАЮ (без кавычек), наименования должности лица, утверждающего документ, его инициалов, фамилии и даты подписания, например:

УТВЕРЖДАЮ

Директор ОУ СОШ №00

Петрова В.В. Петрова

31.05.2013

В реквизите «Гриф утверждения документа» допускается центрирование элементов относительно самой длинной строки.

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

Локальный акт может приниматься путем издания приказа (распоряжения).

Руководитель издает приказ (распоряжение) об утверждении локального нормативного акта.

Автор лекции придерживается позиции, что все локальные нормативные акты в образовательной организации должны утверждаться через издание приказов, особенно, если они имеют прямое или косвенное отношение к участникам образовательных отношений с обязательным их ознакомлением.

Унифицированной формы для такого приказа не предусмотрено, поэтому руководитель образовательной организации вправе определить ее самостоятельно. В приказе об утверждении локального акта необходимо отразить:

1. дату введения локального нормативного акта в действие;
2. указание об ознакомлении работников с локальным нормативным актом и сроки для этого;
3. фамилии и должности лиц, ответственных за соблюдение локального нормативного акта;
4. другие условия (Прил. 10).

При утверждении локального акта приказом работодателю 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 ОУ СОШ №00

от 31.05.2013 N 87

Если разработка локальных нормативных актов осуществлялась параллельно или были определены единые сроки их подготовки, то целесообразно их утвердить одним приказом (ниже, с п.1 – 4, представлены возможные названия приказов, право выбора названия остается за ОО), например,

1. Об утверждении локальных нормативных актов ОУ СОШ №00.
2. Об утверждении Положений ОУ СОШ № 00.
3. О внесении изменений и дополнений в Положения ОУ СОШ № 00.

Если же документы разрабатывались поэтапно (последовательно), то и приказы тоже должны издаваться поэтапно по учреждению, например:

1. О внесении изменений и дополнений в Устав ОУ СОШ № 00.
2. О внесении изменений в Положение _____ ОУ СОШ № 00.
3. Об утверждении Положения _____ ОУ СОШ №00.

Ознакомление педагогических работников с локальными нормативными актами

Педагогические и иные работники образовательной организации должны быть ознакомлены с вновь разработанными локальными нормативными актами и поставить свою подпись. Однако следует помнить, что в данном случае действует как минимум две нормы.

1. Если локальные нормативные акты, принимаемые в образовательной организации, непосредственно связаны с трудовой деятельностью педагогических и иных работников организации, то следует учитывать ч. 2 ст. 22 ТК РФ.
2. Нормы № 273-ФЗ.

Обратите внимание! Лица, поступающие на работу, должны быть в обязательном порядке ознакомлены руководителем образовательной организации или иным уполномоченным лицом и подписаться под Правилами внутреннего трудового распорядка и другими локальными нормативными актами, связанными с их трудовой деятельностью (ч. 3 ст. 68 ТК РФ).

Способы подтверждения ознакомления педагогических и иных работников с локальными нормативными актами.

1. *Подписью работника на листе ознакомления.* Также должны быть указаны его фамилия, имя, отчество и дата ознакомления. Этот лист прилагается к каждому локальному нормативному акту, нумеруется, прошивается и скрепляется печатью и подписью должностного лица.
2. *Подписью работника на отдельном документе* — журнале ознакомления работников с локальными нормативными актами. В отличие от листа ознакомления журнал предусматривает возможность ознакомления работников с несколькими локальными нормативными актами.

3. *Подписью работника на листе ознакомления, являющемся приложением к трудовому договору.*

Важно! Способ ознакомления определяется в образовательной организации самостоятельно и закрепляется в инструкции по делопроизводству, которая также доводится до всех сотрудников организации.

Неознакомление работников с локальными актами является нарушением законодательства о труде и об охране труда и может повлечь административную ответственность для работодателя по ст. 5.27 КоАП РФ. Напомним, что информация о ЛНА должна быть открытой и доступной, если законодательством или уставом образовательной организации не установлена иная форма опубликования локальных нормативных актов. Форма публикации определяется органом управления, принявшим нормативный правовой документ. При этом следует учитывать новые нормы закона «Об образовании в Российской Федерации», прописанные в ст. 29. Информационная открытость образовательной организации (ч.2, п 2), что образовательные организации обеспечивают открытость и доступность копий:

<д) локальных нормативных актов, предусмотренных частью 2 статьи 30 настоящего Федерального закона, правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, коллективного договора;>
в части 3:

<3. Информация и документы, указанные в части настоящей статьи, если они в соответствии с законодательством Российской Федерации не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, подлежат размещению на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» и обновлению в течение десяти рабочих дней со дня их создания, получения или внесения в них соответствующих изменений. Порядок размещения на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации, в том числе ее содержание и форма ее предоставления, устанавливается Правительством Российской Федерации>.

Изменение локальных нормативных актов образовательной организации

Руководитель образовательной организации вправе вносить изменения в локальные нормативные акты в следующих случаях:

- в связи со вступлением в силу либо изменением закона или другого нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, образовательной и иной деятельности;
- по собственному усмотрению, с целью отражения специфики, традиций, направлений развития организации и др. В этом случае важно, чтобы принимаемые локальные нормативные акты не ухудшали положения работников по сравнению с трудовым законодательством, коллективными договорами, соглашениями (ч. 4 ст. 8 ТК РФ), нормами нового закона об образовании.

Изменения вносятся в том же порядке, в котором локальный нормативный акт разрабатывался и утверждался первоначально. **Необходимо учитывать, что изменения могут затрагивать определенные сторонами условия трудового договора, а согласно ст. 72 ТК РФ это допустимо только по соглашению сторон.** Работодатель вправе в одностороннем порядке изменять условия трудового договора только в случае организационных или технологических изменений условий труда. При этом необходимо соблюдать процедуру, определенную в ст. 74 ТК РФ.

Если локальные нормативные акты принимались с учетом мнения представительного органа работников (профсоюза), изменения могут быть внесены только при соблюдении порядка учета мнения этого органа (ст. 372 ТК РФ) (Прил. 11).

Отмена локальных нормативных актов

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

- Истечение срока действия. Такая ситуация возможна, если при разработке локального нормативного акта был определен период его действия. При наступлении указанного срока локальный нормативный акт автоматически утрачивает силу. От руководителя организации не требуется издания дополнительных документов, подтверждающих этот факт. Пример — график

отпусков: в силу прямого указания закона график отпусков утверждается ежегодно и прекращает действие по окончании календарного года.

- Отмена (признание утратившим силу) локального нормативного акта либо отдельных его положений другим локальным нормативным актом. Данная ситуация возникает, когда необходимо внести изменения и (или) дополнения в локальный нормативный акт или принять новый документ, например при изменениях в законодательстве (например, как в случае введения в действие № 273-ФЗ). Тогда при разработке нового документа необходимо включить пункт о том, что локальный нормативный акт, ранее регулировавший правоотношения, прекращает действие полностью или в части отдельных положений.
- 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. Этому положению соответствует ч. 4 ст. 8 ТК РФ, согласно которой не подлежат применению нормы локального нормативного акта, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и другими нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями. Следовательно, если принят закон или другой нормативный правовой акт, устанавливающий более высокий уровень гарантий работникам по сравнению с локальным нормативным актом, действие локального нормативного акта или отдельных его положений прекращается. Несмотря на то, что действие такого акта или отдельных его положений прекращается автоматически, автор лекции придерживается позиции, что по образовательной организации необходимо издать соответствующий приказ и ознакомить с ним работников под подпись.

УСТАВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ НОВОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

Устав образовательной организации — это свод положений и правил, регулирующих деятельность ОО. Устав является учредительным документом и необходим для регистрации организации в качестве юридического лица (далее — ЮЛ).

Уставы учреждений образования трансформируют право на образование, закрепленное в Законе РФ «Об образовании», в конкретные права личности, предусматривая соответствующие гарантии и порядок их осуществления. Уставы в концентрированном виде регламентируют правомочия участников отношений в сфере образования. Функция данного правового акта носит двоякую роль, обозначенную в Законе РФ «Об образовании». С одной стороны, Устав является правовой базой, на основе которой осуществляется деятельность образовательного учреждения. В соответствии с Законом РФ «Об образовании» это учреждение признано в настоящее время юридическим лицом. Устав регламентирует его цели и задачи, организационную структуру, форму управления, экономический и хозяйственный аспект деятельности и т. п. С другой стороны, устав является основным нормативным актом, регламентирующим правовой статус участников образовательного процесса и в первую очередь учащихся.

Устав представляет собой локальный нормативный акт. Его действие распространяется только на ОО, для регулирования деятельности которой он предназначен. Среди ЛНА ОО он выделяется тем, что устанавливает правила и положения не какой-либо одной стороны деятельности ОО, а регулирует всю деятельность в целом. Кроме того, это единственный ЛНА, который утверждается не самой организацией, а ее учредителем.

ГК РФ устанавливает, что «ЮЛ, созданное в соответствии с настоящим Кодексом одним учредителем, действует на основании устава, утвержденного этим учредителем» (ст. 52 п. 1). Государственные и муниципальные ОО (далее речь пойдет только о них) создаются одним лицом, поэтому устав для них является обязательным учредительным документом, на основании которого они осуществляют свою деятельность.

В Законе РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1 (далее — старый Закон) установлено, что устав разрабатывается и принимается самим ОО, а утверждается ее учредителем. В нормах старого Закона, устанавливающих это правило, есть сразу несколько юридических и смысловых ошибок. Во-первых, устав становится документом, содержащим свод правил, регулирующих деятельность ОО, только после утверждения. Образовательная организация может разрабатывать

только **проект устава**. Во-вторых, в большинстве случаев устав разрабатывается тогда, когда организация создается — то есть еще не существует и, следовательно, не может разрабатывать ни сам устав, ни даже его проект. В действительности разработка устава — забота учредителя, создающего ОО. Исключение — случаи, когда учреждение находится в стадии реорганизации, а устав в соответствии с законодательством утрачивает силу. В-третьих, принятие устава вновь учрежденными ОО превратилось в бессмысленное действие, когда уже утвержденный учредителем устав, принятый в качестве учредительного документа регистрационными органами, утверждался трудовым коллективом задним числом только для того, чтобы формально соблюсти требование закона о принятии устава. Этапы создания организации вынуждали поступать таким образом. ФЗ «Об образовании в РФ» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (далее — новый Закон) вполне обоснованно отказался от регулирования вопросов, связанных с разработкой и принятием устава и определил, что «ОО действует на основании устава, утвержденного в порядке, установленном законодательством РФ». Эта отсылочная норма свидетельствует о том, что закон не устанавливает каких-либо особенностей утверждения устава ОО, определяя, что этот порядок не должен отличаться от общего порядка, установленного законодательством РФ. Остается только уточнить, какой порядок утверждения уставов установлен этим законодательством. А на основании действующих на сегодняшний день законов можно только определить, что устав — это документ учредительный и утверждается — в нашем случае, когда речь идет о некоммерческой организации, созданной в организационно-правовой форме учреждения, — учредителем. Порядок же утверждения устава, в том числе ОО, гражданское законодательство РФ не устанавливает. Лишь ФЗ «О некоммерческих организациях» по этому поводу дает еще одну отсылочную правовую норму, сообщая, что «утверждение устава бюджетного или казенного учреждения осуществляется в порядке, установленном:

- Правительством РФ — в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ — в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта РФ;
- местной администрацией муниципального образования — в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений» (ст. 14 п. 1.1).

ФЗ «О некоммерческих организациях» не упоминает об автономных учреждениях, хотя все, что сказано в ст. 14 п. 1.1 о казенных и бюджетных учреждениях, полностью относится и к ним. Из норм гражданского законодательства вытекает, что порядок утверждения учредителем устава учреждения, в том числе образовательного, — это забота самих учредителей. А разработка устава — если и значимое действие, то только для самих учредителей ОО. Поэтому установление порядка разработки тоже касается учредителя, хотя закон и не возлагает на них эту обязанность.

Содержание устава образовательного учреждения

Старый Закон регламентировал довольно подробно содержание устава ОО. С одной стороны, в этом есть свои плюсы: не нужно было задумываться над содержанием уставов, особенно когда приходилось готовить его новую редакцию. По крайней мере, старый Закон диктовал, какие основные положения в обязательном порядке требуется включить в текст устава. С другой стороны, в этом есть и свои минусы. Контрольные органы, включая надзор в образовании и прокуратуру, уделяли и уделяют пристальное внимание соответствию содержания уставов ОО законодательным требованиям, сравнивая фактическое содержание уставов с обширным списком тех положений, которые старый Закон определил как обязательные для включения в устав. Поскольку эти требования довольно многочисленны и не всегда четко сформулированы, то проверяющие почти всегда находили в уставах недостатки. И хотя имеется общее правило, согласно которому за содержание документа несет ответственность орган, который его утвердил, контрольные органы свои претензии по поводу выявленных в уставах нарушениях, как правило, предъявляли ОО.

Новый Закон, в ч. 2 ст. 25, которая посвящена уставам ОО, выдвигает ряд требований к содержанию уставов, определяя, что в них должна содержаться следующая информация:

1. тип ОО;
2. учредитель ОО;
3. виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности;

4. структура и компетенция органов управления ОО, порядок их формирования и сроки полномочий.

Тип образовательной организации, которая в соответствии с новым Законом может действовать в общем образовании:

- дошкольная ОО;
- общеобразовательная организация (ст. 23 ч. 2 и ч. 3).

Тип устанавливается в зависимости от уровня реализуемых образовательных программ. Если организация реализует образовательные программы нескольких уровней образования (а это разрешено законом), то тип ОО устанавливается в соответствии с основной целью деятельности, которая должна быть определена в уставе.

Важно! В уставе ОО, основной целью деятельности которой является реализация программ дошкольного образования, следует указать ее тип — дошкольная ОО. Если же основной целью деятельности организации является реализация образовательных программ начального, основного и общего образования (или хотя бы одной из них), то в уставе следует указывать, что эта организация относится к типу общеобразовательных.

В современных условиях принято объединять в одно юридическое лицо ОО, относящиеся к различным типам. При этом часто бывает трудно определить тип такой организации. Например, когда объединяются в одно ЮЛ равные по правовому статусу, но разные по уровню реализации образовательных программ общеобразовательные и дошкольные учреждения. В этом случае при установлении вида следует ориентироваться на следующее: **объединенной ОО, реализующей в качестве основной цели своей деятельности общеобразовательную программу, закон разрешает в качестве дополнительной цели деятельности осуществлять программу дошкольного образования. Если в качестве основной цели деятельности заявить дошкольную программу, то такой ОО запрещено реализовывать общеобразовательные программы (см. ст. 23 ч. 3 п. 1 и п. 2).** Таким образом, в соответствии с новым Законом ОО, имеющая в своем составе в качестве структурных подразделений школу (школы) и детский сад (детские сады), может существовать только как общеобразовательная.

Учредитель ОО

Закон требует в уставе указать учредителя, и в настоящее время довольно часто учредитель указывается неверно. В уставах можно прочитать, что учредителем муниципальной организации является муниципальный орган управления образованием или администрация района, городского округа. Аналогичные ошибки допускаются и в уставах государственных образовательных организаций. Однако **учредителем государственной ОО является либо РФ, либо субъект РФ в зависимости от того, кем из них создается эта организация:**

- функции и полномочия учредителей федеральных государственных ОО в соответствии с новым Законом возлагается на федеральные органы государственной власти;
- функции и полномочия учредителей государственных ОО субъектов РФ должны исполнять органы государственной власти субъектов РФ.

Речь идет о правительствах субъектов РФ, поскольку только они в полном объеме способны исполнять эти функции и полномочия.

Учредитель муниципальной организации — соответствующий муниципальный район или городской муниципальный округ. Такие муниципальные образования как сельские поселения не вправе выступать их учредителями. Функции и полномочия учредителей муниципальных ОО — обязанность исполнительных органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (администраций районов, городских округов).

В уставах обязательно следует указывать как учредителя:

- либо РФ, либо субъект РФ — для государственных ОО;
- муниципальный район или муниципальный городской округ — для муниципальных ОО.

Кроме того, целесообразно указать и орган, который исполняет функции и полномочия учредителя.

Виды реализуемых образовательных программ

В соответствии с новым Законом в уставе ОО должны быть перечислены все виды реализуемых ОО образовательных программ. К сожалению, в новом Законе не указано, что такое «вид образовательной программы». Остается предположить, что видами основных общеобразовательных программ являются образовательные программы:

- дошкольного образования;
- начального общего образования;
- основного общего образования;
- среднего общего образования (см. ст. 12 ч. 3 п. 1).

Закон требует, чтобы наименование вида образовательной программы содержало указание на уровень образования, соответствующий этим программам, а также направленность этих программ. Следует иметь в виду, что **в наименованиях всех видов общеобразовательных программ уже имеется указание на уровень соответствующего образования**. Значит, добавлять какие-либо дополнительные слова в наименование образовательной программы не следует.

Другое требование нового Закона — о том, что **наименование образовательной программы должно содержать указание на направленность образования, — следует учесть ОО, реализующим профильные образовательные программы**. Речь идет о тех ОО, которые намерены осуществлять образовательные программы, ориентированные на углубленное содержание конкретных областей знания.

Новый Закон определяет, что «направленность (профиль) образования — ориентация образовательной программы на конкретные области знания и (или) виды деятельности, определяющая ее предметно-тематическое содержание, преобладающие виды учебной деятельности обучающегося и требования к результатам освоения образовательной программы» (ст. 2 п. 25).

Структура и компетенция органов управления

Новый Закон требует, чтобы в уставах ОО в обязательном порядке указывалась информация о структуре и компетенции органов управления ОО, о порядке их формирования и сроках полномочий (ст. 25 ч. 2), а также порядок принятия ими решений и выступления от имени ОО (ст. 26 п. 2). Исполняя это требование Закона, в уставах ОО следует указать компетенцию, права, обязанности и ответственность руководителя ОО.

Обратите внимание! В общеобразовательной и дошкольной организации обязательно должны действовать такие коллегиальные органы управления, как общее собрание (конференция) работников ОО и педагогический совет. Также в соответствии с желанием учредителя или по инициативе ОО, поддержанной учредителем, могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления.

Все эти коллегиальные органы управления имеют право на существование только в том случае, если их наличие и деятельность предусмотрены уставом соответствующей образовательной организацией. При этом устав должен:

- предусматривать структуру каждого коллегиального органа управления ОО;
- определять их компетенцию;
- устанавливать порядок их формирования и сроки полномочий;
- определять порядок принятия ими решений;
- определять полномочия выступления от имени ОО (в случае, если органы управления наделены ими).

Структурные подразделения

Новый Закон также устанавливает, что «структурные подразделения ОО, в том числе филиалы и представительства, не являются ЮЛ и действуют на основании устава ОО и положения о соответствующем структурном подразделении» (ст. 27 ч. 4). Из этой нормы следует, что наличие структурных подразделений нужно указать в уставе ОО. При этом желательно сделать это не конкретно, а в общем виде, например, указав только профиль их деятельности, чтобы при изменении структуры организации или наименования подразделений не требовалось бы каждый раз вносить изменения в текст устава.

Важно! Если ОО имеет филиал (филиалы) и представительство (представительства), они также должны быть в обязательном порядке указаны в уставе ОО, иначе их деятельность будет считаться незаконной.

Также в уставе должны содержаться следующие сведения:

1. указание на научную и (или) творческую деятельность образовательной организации (ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 273-ФЗ);
2. специальные названия обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе (ч. 2 ст. 33 Федерального закона № 273-ФЗ);
3. порядок участия обучающихся в управлении образовательной организацией (п. 17 ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 273-ФЗ);
4. порядок участия педагогических работников в управлении образовательной организацией (п. 9 ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 273-ФЗ);
5. порядок участия научно-педагогических работников в управлении образовательной организацией (п. 1 ч. 2 ст. 50 Федерального закона № 273-ФЗ);
6. порядок занятия должности руководителя образовательной организации (ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 273-ФЗ);

7. права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления образовательной организацией (ч. 6 ст. 51 Федерального закона № 273-ФЗ);
8. порядок избрания президента образовательной организации высшего образования и его полномочия (ч. 13 ст. 51 Федерального закона № 273-ФЗ);
9. права, обязанности и ответственность инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции образовательных организаций (ч. 3 ст. 52 Федерального закона № 273-ФЗ);
10. цели деятельности образовательных организаций (ч. 1 ст. 101 Федерального закона № 273-ФЗ);
11. виды деятельности образовательных организаций (ч. 1 ст. 102 Федерального закона № 273-ФЗ);
12. цели, на которые направляется имущество образовательной организации при ее ликвидации, после удовлетворения требований кредиторов (ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 273-ФЗ).

Локальные акты в уставе образовательной организации

В тексте старого Закона имеется норма о том, что «при необходимости регламентации указанных в настоящей статье сторон деятельности ОУ иными ЛНА последние подлежат регистрации в качестве дополнений к уставу ОУ» (Закон РФ «Об образовании», ст. 13 п. 3). Поскольку упомянутая статья довольно подробно регламентирует содержание устава и, соответственно, требует регламентации в нем практически всей деятельности ОО, то почти все ЛНА приходилось регистрировать в качестве дополнений к уставу в органах, осуществляющих регистрацию ЮЛ. **Важно!** Новый Закон не содержит подобной нормы, освобождая от излишних бюрократических препятствий и затрат, создав благоприятные условия для формирования и развития локальной нормативной базы.

Для регламентации всех сторон деятельности образовательного учреждения принимаются и утверждаются иные локальные акты, подлежащие регистрации в качестве дополнений к уставу образовательного учреждения. Локальные акты образовательного учреждения не могут противоречить его уставу и действующему законодательству.

Закон требует указать в уставе перечень локальных актов, регламентирующих деятельность образовательного учреждения. В него как минимум должны входить должностные инструкции, определяющие обязанности работников образовательного учреждения, правила внутреннего распорядка, правила поведения обучающихся. При проведении надзорной проверки с данными документами целесообразно ознакомиться на предмет оценки:

- полноты закрепленных обязанностей за персоналом учебного заведения, охвата ими всех сторон деятельности образовательного учреждения (в том числе охрана здоровья обучающихся);
- правомерности оценки дисциплинарных проступков (особенно выделение среди них «грубых нарушений», с которыми Закон связывает исключение обучающихся и увольнение учителя);
- правомерности дисциплинарных санкций.

Открытый доступ к уставу образовательной организации

Новый Закон требует от ОО обеспечения открытости и доступности информации об их деятельности. Устав ОО указан в числе документов, копии которых должны быть в открытом доступе, в том числе на официальном сайте ОО в сети Интернет (см. ст. 29). Кроме того, правовая норма, данная в ч. 2 ст. 55 Закона, обязывает ОО знакомить со своим уставом поступающего на обучение и (или) его родителей (законных представителей).

Функции учредителя и организации

Законодательные новшества в части регулирования вопросов, связанных с разработкой, утверждением и содержанием устава, внесли существенные изменения в функции и учредителей, и ОО. Из текста нового Закона и других законодательных актов вытекает, что устав ОО является документом учредительным, документом учредителя, который обязан:

- разрабатывать устав ОО строго в соответствии с требованиями законодательства;
- утверждать устав и изменения к нему в порядке, разработанном самим учредителем;

- следить за изменениями законодательства и своевременно вносить соответствующие изменения в текст устава;
 - регистрировать устав и изменения, в него вносимые, в порядке, установленном законодательством.
- ОУ с введением в действие нового Закона освобождаются от обязанности осуществлять следующие процедуры:
- разработку устава;
 - принятие устава в части, не урегулированной законодательством.

Практика показывает, что организацией работ по утверждению своих уставов, регистрацией уставов и изменений, вносимых в них, занимались образовательные организации. Они же из своих средств оплачивали пошлины, взимаемые органами регистрации ЮЛ при осуществлении регистрационных действий. **Новый Закон прямым образом не снимает эти функции с ОО, но и не закрепляет их за ними. По крайней мере, в ст. 28, определяющей компетенцию ОО, ничего не говорится о том, что они должны осуществлять какие-либо действия с уставами.** В отношении устава законодательством для ОО установлена задача — формировать локальную нормативную базу и осуществлять свою деятельность строго в соответствии с уставом. Однако на практике большинству ОО (а возможно, и всем) вряд ли удастся освободиться от работы, связанной с внесением изменений в устав и регистрацией этих изменений. Мало того, что учредителям эта работа непривычна и обременительна, многие из них, особенно представляющие крупные муниципальные образования, выступающие учредителями большого количества ОО, могут просто не справиться с таким объемом без привлечения к участию в них образовательных организаций.

Установленные законодательством сроки принятия устава, определение наименования ОО с учетом организационно-правовой формы

Согласно ст. 108 Федерального закона № 273-ФЗ:

- наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом №273-ФЗ не позднее 1 января 2016 года;
 - при переименовании образовательных организаций их тип указывается с учетом их организационно-правовой формы;
 - организации, осуществляющие образовательную деятельность, осуществляют ее на основании соответствующих лицензий и свидетельств о государственной аккредитации (за исключением имеющих государственную аккредитацию дополнительных профессиональных образовательных программ), выданных им до 1 сентября 2013 года;
 - в целях приведения образовательной деятельности в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ ранее выданные лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации переоформляются до 1 января 2016 года.
- В Методических рекомендациях по формированию многофункциональных центров прикладных квалификаций, утвержденных и размещенных на официальном сайте Минобрнауки России, приводятся некоторые примеры наименований образовательных организаций с учетом их организационно-правовых форм:
- государственное бюджетное учреждение профессиональная образовательная организация «Учебный центр профессиональной квалификации в области нефтепереработки»;
 - учебный центр профессиональной квалификации государственного автономного учреждения профессиональной образовательной организации «Московский колледж связи».
- По аналогии с позицией Минобрнауки РФ наименование образовательных организаций может выглядеть, например, следующим образом: муниципальное бюджетное учреждение дошкольная образовательная организация «Детский сад № 1 г. Иваново»;
- Для более полного понимания вопроса желательно ознакомиться с письмом Минобрнауки России от 10 июля 2013 г. № ДЛ- 151/17 «О наименовании образовательных учреждений» (Приложение 23), письмо Минобрнауки России от 09.07.2013 N ДЛ-187/17 «В дополнение к разъяснениям о наименовании образовательных учреждений» (Приложение 24) и прочитать статью А.И. Вавилова «Новые требования к наименованию образовательных учреждений» // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2013. - №8.