

3. Об утверждении Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 29 дек. 2014 г. № 2765-р. Режим доступа: <http://www.pravo.ru>.

УДК 340.130.568:37

К. А. Игишев

K. A. Igishev

РГППУ, Екатеринбург

RSVPU, Yekaterinburg

**ЛОКАЛЬНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ
ПО ОСНОВНЫМ ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**LOCAL REGULATIONS ON MAJOR ISSUES
OF THE ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION
OF EDUCATIONAL ACTIVITIES**

***Аннотация.** Рассматривается понятие локальных нормативных актов образовательных организаций. Уделяется внимание явлению локального нормативного регулирования образовательной деятельности. Раскрываются правовая природа, принципы принятия локальных нормативных актов и их классификация.*

***Abstract.** The article is devoted to the study of the concept of local regulations educational organizations. Attention is paid to the phenomenon of local regulatory educational activities. The work is devoted to the concept and the legal nature of local regulations, the principles of their adoption and their classification.*

***Ключевые слова:** локальный нормативный акт, нормотворчество, образование, образовательная организация.*

***Keywords:** local regulation, standard setting, education, educational organization.*

Одной из особенностей Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в редакции от 31 декабря 2014 г.) [3] является выделение в качестве самостоятельного источника правового регулирования отношений в сфере образования локального

нормативного акта. Впервые локальным нормативным актам посвящена отдельная статья (ст. 30), несмотря на то что локальное регулирование отношений в сфере образования существовало и ранее.

Осуществление локального регулирования отношений в образовательных организациях стало одной из основных задач, поставленных перед ними законодателем. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает принятие образовательной организацией более 28 локальных нормативных актов (ст. 14, 25, 28, 30, 32, 34, 36, 38, 39, 43, 44, 45, 47), однако ей предоставлено право принимать и иные локальные нормативные акты исходя из принципа автономности образовательной организации. Особенностью принятия локальных нормативных актов образовательными организациями является то, что положения данных актов направлены на урегулирование как образовательного процесса, так и остальной деятельности этих организаций, которая многогранна и затрагивает не только образовательный процесс. Поэтому локальное нормативное регулирование образовательной деятельности носит сложный и межинституциональный характер.

В результате изменения образовательного законодательства в сторону расширения нормативного регулирования образовательных отношений по субъектному составу законодатель предоставил образовательной организации право принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном уставом организации. Образовательные организации активно стали использовать данное право, не имея должного представления о том, что собой представляет локальное регулирование и локальные нормативные акты.

Понятие локальных нормативных актов, порядок их разработки и принятия образовательными организациями законодательно не определены, вследствие чего на практике возникают вопросы, касающиеся содержания локального акта (круг регулируемых отношений, название акта, механизмы его реализации и др.), также нередко не обеспечивается качество акта (непродуманность механизма его реализации, юридическая неграмотность и неспособность действовать эффективно).

Образовательная организация, согласно ст. 28 Закона, обладает автономией, под которой понимается и самостоятельность в разработке и принятии локальных нормативных актов в пределах предоставленной Законом

компетенции. Самостоятельность дает образовательной организации достаточную свободу в плане осуществления локального регулирования образовательных отношений.

Законодательно установлено лишь то, что она принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности (правила внутреннего распорядка обучающихся, правила приема, режим занятий, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся). Данный законодательный подход можно положить в основу классификации видов локальных нормативных актов образовательной организации по основной деятельности.

Основная задача образовательной организации в данном аспекте – установить нормативные предписания локального характера на основе правовых предписаний. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» расширил рамки самостоятельного регулирования образовательными организациями вопросов организации и осуществления образовательной деятельности, однако наличие только одной статьи в Законе (ст. 30) представляется недостаточным для успешного локального нормативного регулирования образовательных отношений. Таким образом, актуальным видится определение понятия локального нормативного акта, его признаков и принципов, а также рассмотрение вопроса о классификации данных актов. Локальное регулирование сегодня достаточно широко используется в разных отраслях права, хотя ранее это в большей степени касалось сферы трудового права. В связи с этим представляется, что локальному регулированию в юридической науке уделяется недостаточно внимания, хотя нельзя сказать, что оно забыто исследователями.

Так, Э. А. Рубайло справедливо отмечает, что локальные акты занимают особое место в системе правовых актов Российской Федерации, обусловленное децентрализованным характером локального регулирования и его приближенностью к деятельности каждой конкретной организации, при этом локальные нормы максимально близки и каждому человеку, действующему во внутриорганизационных отношениях [5].

Т. А. Пытикова и С. В. Бошно определяют локальные акты как локальные правовые акты [4]. С данной позицией вряд ли можно согласиться. Представляется, что таких актов не существует, так как локальные акты не содержат правовых норм общеобязательного характера, а потому не могут называться локальными правовыми актами. Не случайно законодатель ни в одном нормативном правовом акте не использует понятие «локальный правовой акт», а называет их локальными нормативными актами, поскольку именно такая терминологическая конструкция соответствует существующей в России теории права в части определения понятий источников права. В то же время авторы обоснованно считают, что локальные акты обладают признаками, которые выделяют их из нормативных и правоприменительных актов, так как локальный акт несет волевое содержание. Внутриорганизационный характер локальных нормативных актов подтверждается регулированием ими трудовых и непосредственно связанных с ними отношений, складывающихся в конкретной организации. Локальные акты могут обеспечиваться государственным принуждением, которое зачастую носит опосредованный и дополнительный характер. Государственные органы используют локальные акты для оценки правомерности. Локальные правовые акты имеют особую природу, они не сливаются с нормативными актами и не образуют с ними единую систему. Это самостоятельный правовой феномен [4].

Значение локального регулирования в сфере труда подчеркнуто А. А. Ворониной, которая обращает внимание на то, что особое место в системе регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений занимает локальное регулирование [1, с. 198].

Г. В. Хныкин, обосновывая наличие локальной системы трудового права, делает акцент на том, что Трудовой кодекс РФ, закрепив виды, особенности и пределы применения локальных нормативных актов, тем самым заложил основы локальной системы трудового права с присущими ей элементами саморегулирования и саморазвития. Он подчеркивает, что локальная система призвана обеспечить, во-первых, конкретизацию и детализацию общих норм трудового законодательства применительно к местным условиям, а во-вторых, восполнение пробелов в законодательстве [2, с. 180].

Однако не только в трудовом правовом поле локальные нормативные акты выделяют как специфический источник правового регулирования. Так, о значении локальных актов медицинских учреждений говорит Н. Ш. Хза-

нян, отмечая, что роль локального регулирования постепенно возрастает в связи с получением медицинскими учреждениями большей автономии в современных условиях, предоставлением им возможности самостоятельно решать многие вопросы, касающиеся регламентации медицинской и экономической деятельности. Локальные акты принимаются в медицинских учреждениях как первичных структурных ячейках [6].

Локальный нормативный акт образовательной организации можно определить как документ, который содержит нормы, регулирующие общественные отношения в ней, и принят в установленном порядке компетентным органом управления организацией в соответствии с законодательством об образовании и иными нормативными правовыми актами.

Локальный нормативный акт должен обладать следующими признаками: во-первых, его положения должны четко определять механизм регулирования образовательных и иных связанных с образованием отношений в организации; во-вторых, он должен быть принят в соответствии с требованиями законодательства об образовании. Целями принятия локальных нормативных актов являются конкретизация и детализация общих норм образовательного законодательства применительно к условиям образовательной организации с учетом ее специфики, а также восполнение пробелов в образовательном законодательстве.

Локальный нормативный акт должен соответствовать направлениям деятельности организации, что придаст ему организационную индивидуальность и будет способствовать развитию образовательной организации в российском образовательном пространстве.

Принятие локальных нормативных актов должно основываться на правовых принципах законности, обусловленности и системности.

Принцип законности состоит в том, что локальные нормативные акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, актам органов местного самоуправления. Локальный нормативный акт должен разрабатываться и приниматься в пределах компетенции образовательной организации уполномоченными субъектами в виде, соответствующем содержанию акта.

Принцип обусловленности заключается в том, что образовательная организация должна разрабатывать только те локальные нормативные ак-

ты, которые необходимы и (или) принятие которых обязательно в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Соблюдение данного принципа позволит образовательной организации надлежащим образом реализовать все требования Закона. Однако это не означает, что она не может принимать иные, не предусмотренные Законом локальные нормативные акты, принятие которых продиктовано ее статусом.

Принцип системности состоит в том, что каждый локальный нормативный акт должен иметь правовые связи с другими локальными нормативными актами образовательной организации, не повторять нормы уже имеющихся актов, не содержать пробелов и противоречий. Порядок принятия локальных нормативных актов должен быть установлен уставом образовательной организации.

Классификация локальных нормативных актов может проводиться по различным основаниям: по юридической силе; по степени значимости для функционирования организации (имеющие первостепенное, второстепенное и вспомогательное значение); по сфере действия (распространяются на всю организацию или отдельное ее структурное подразделение); по времени действия (постоянные, временные и единовременного исполнения); по субъектам, принявшим локальный правовой акт (органы управления организацией, структурные подразделения, отдельные должностные лица); по структуре (простые и сложные); по сфере регулирования (акты, принимаемые по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, для регулирования трудовых правоотношений и комплексные).

Документы образовательной организации, которые не соответствуют требованиям, предъявляемым к локальным нормативным актам (без указания официальных реквизитов, принятые с нарушением предусмотренного порядка, выходящие за пределы компетенции образовательной организации, противоречащие законодательству, регулирующие отношения, складывающиеся вне образовательной организации, и др.), не могут считаться локальными нормативными актами и регулировать поведение субъектов образовательного процесса и образовательную деятельность организации.

Список литературы

1. Воронина А. А. Локальное регулирование в сфере труда / А. А. Воронина // Академический вестник ТГAMЭУП. Серия: Право. 2013. № 1 (23). С. 198–207.

2. *Источники* российского права: вопросы теории и истории: учебное пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. Москва: Норма, 2005. 335 с.

3. *Об образовании* в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53, ч. 1. Ст. 7598.

4. *Пытикова Т. А.* Правовая природа и признаки локальных правовых актов / Т. А. Пытикова, С. В. Бошно // Юрист. 2006. № 5. С. 7–9.

5. *Рубайло Э. А.* Локальные акты в системе правовых актов Российской Федерации / Э. А. Рубайло // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 72–80.

6. *Хзанян Н. Ш.* Локальные правовые акты медицинских учреждений / Н. Ш. Хзанян // Журнал российского права. 2014. Т. 2, № 11. С. 41–50.

УДК 340.11

Н. В. Катаева

N. V. Kataeva

РГППУ, Екатеринбург

RSVPU, Yekaterinburg

**К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ,
ВОСПИТАНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ГРАЖДАНСТВЕННОСТИ
У МОЛОДЕЖИ**

**THE FORMATION OF LEGAL CONSCIOUSNESS,
SHAPING RESPONSIBILITY AND CIVIC CONSCIOUSNESS
AMONG YOUNG PEOPLE**

Аннотация. Рассматривается связь проблем формирования гражданского общества и правового государства и проблем формирования правового сознания, воспитания ответственности и гражданственности у молодежи. Предпринимается попытка анализа эффективности форм привлечения молодежи к участию в некоторых действующих общественных и политических организациях.

Abstract. The article discusses the connection problems of formation of civil society and of legal state and the problems of formation of legal consciousness, shaping responsibility and civic consciousness among young people. An attempt is made