

## ЛОКАЛЬНОЕ НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ВУЗАХ

**А. В. Минбалеев**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**Е. В. Георгиева**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

Авторами анализируется современное состояние локального нормативного регулирования в сфере высшего образования в России. Локальные нормативные акты могут в той или иной степени заполнить пробелы законодательства и осуществить первичное правовое регулирование при отсутствии соответствующих вышестоящих нормативных правовых актов.

Акты локального регулирования позволяют образовательной организации использовать свой внутренний потенциал: в условиях расширения автономии образовательного учреждения, повышения его ответственности за качество предоставляемых образовательных услуг это будет способствовать реализации социально значимых функций. Основной гарантией здесь выступают федеральные государственные образовательные стандарты, лицензионные и аккредитационные требования, разрабатываемые примерные образовательные программы. Локальные акты организационно обеспечивают финансовую устойчивость образовательной организации и ее развитие. В данном случае возрастают роль управленческого звена и способность этого звена функционировать в качестве маркетингового, планово-экономического субъекта, поскольку от этого зависит востребованность учебного заведения на рынке образовательных услуг.

Устанавливается, что образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и/или родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся.

В статье сделан вывод о том, что разработка локальных нормативных актов в высших учебных заведениях может и должна вестись комплексным образом на основе законодательства с учетом организационных и экономических задач, решаемых высшим учебным заведением.

*Ключевые слова: высшее образование, правовое регулирование, локальные нормативные акты, вузы.*

Локальное нормативное регулирование – это одно из проявлений самоорганизации общества. Целью такого регулирования являются «упорядочение корпоративных отношений «изнутри», создание сбалансированной системы корпоративных отношений, в основе которых лежат социальный мир и эффективная экономика» [1, с. 78]. Определяя рамки локального регулирования и устанавливая ос-

новные принципы такого регулирования, государство в дальнейшем не вмешивается в данную сферу. Этот тип регулирования направлен на законные интересы основных участников правоотношений. Характерной особенностью локального нормотворчества является следующее: его содержание регулирует лишь определенные участки общественных отношений. Обладая конкретизирующим

свойством, оно не только компенсирует несовершенство законодательства, но и детализирует его. В юридической литературе признано, что в локальных актах происходит конкретизация общих положений, зафиксированных в актах более высокого уровня [3, с. 17].

По общему правилу, локальные нормативные акты (как обязательные, на которые есть прямые указания в вышестоящем нормативном правовом акте, так и инициативные, утверждаемые организациями самостоятельно) имеют ограниченную сферу действия, т.е. их нормы имеют силу только в пределах конкретной организации.

При этом справедливо отмечается, что локальный нормативный акт имеет подзаконный характер и не должен противоречить нормативным документам, принятым вышестоящими органами власти и управления [7, с. 94]. Локальное регулирование призвано объединить элементы, с одной стороны, общегосударственного централизованного регулирования и, с другой стороны, деятельность разного рода предприятий, организаций, учреждений по самостоятельному решению внутриорганизационных вопросов.

Локальные нормативные акты могут в той или иной степени заполнить пробелы законодательства и осуществить первичное правовое регулирование при отсутствии соответствующих вышестоящих нормативных правовых актов. Нормативный правовой акт, устанавливающий первоначальные нормы, служит основанием для подзаконных нормативных актов и локальных нормативных актов, которые в совокупности конкретизируют и детализируют эти нормы. Конкретизация общих правовых норм в нормативных правовых актах более низкого уровня, в том числе локальных, является объективной необходимостью, потому что в случае их отсутствия будет сложно применить общие правила к различным ситуациям. Конкретизирующие акты переводят абстрактное содержание юридической нормы на более конкретный уровень посредством операции ограничения понятий (уменьшение объема понятий на основе расширения их содержания) [6, с. 58].

В соответствии с п. 24 Постановления Правительства РФ от 14 марта 2008 г. № 71 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» высшие учебные заведения самостоятельно разрабатывают и утверждают ло-

кальный нормативный акт – ежегодные правила приема в части, не противоречащей законодательству РФ, порядку приема и правилам приема, определяемым учредителем и закрепленным в уставе вуза. Ежегодные правила приема лиц для обучения по образовательным программам всех уровней, а также по образовательным программам дополнительного образования, определяются в соответствии с типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов. В локальном нормативном акте содержатся признаки нормативного юридического акта, сформулированные общей теорией права. С точки зрения действия права локальный нормативный акт есть завершающее звено в цепочке законодательства, либо заключительный этап действия права.

Локальные нормативные акты, как и внутренние нормативные документы, могут в одних случаях восполнять пробелы законодательства, устанавливая внутренние процедуры (регламенты, положения и др.), не закрепленные в нормативных правовых актах; в других – обеспечивать только исполнение норм вышестоящих правовых актов, не дополняя их; в третьих – детально конкретизировать те или иные правовые нормы путем разработки рекомендаций и правил по применению нормативных правовых актов [4, с. 57].

Локальное регулирование в настоящее время в большинстве случаев является правом, возможностью, предоставленной государством организациям, которая может быть реализована либо от которой организация может без последствий для своей деятельности отказаться. Локальным регулированием охватывается деятельность по воздействию на поведение людей, составляющих единый коллектив, с помощью норм, выработанных самим коллективом [2, с. 11].

Образовательное законодательство РФ устанавливает, что управление системой образования осуществляется путем принятия различных локальных нормативных актов в вузе на основании типовых положений, утвержденных подзаконными нормативными актами, содержащими отдельные положения, регулирующие некоторые отношения в сфере высшего и дополнительного образования. Например, Положением о Министерстве образования и науки РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280, приняты следующие типовые положения для вузов: положение о порядке замеще-

ния должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования; положение об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений; порядок аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также установления образовательных цензов для педагогических работников и др.

Фактически, находясь на одной из нижних ступеней иерархической лестницы юридических документов, именно локальные нормативные акты способствуют достижению оптимального баланса между централизованным и децентрализованным управлением.

В настоящее время на нормотворческом уровне локальные нормы легитимизируются в основном в актах трудового и образовательного права.

Большое количество вопросов в сфере образования регламентируется именно актами локального регулирования. Поскольку отношения, складывающиеся в сфере образования, носят комплексный характер, локальные акты регулируют разнообразные отношения в сфере социальной защиты, бюджетного финансирования, налогообложения, труда.

Между тем отсутствует ясность в разграничении компетенций органов управления образовательным учреждением. Причиной тому является неопределенность функциональной роли этих органов, особенно органов, не имеющих статуса обязательных.

Анализ законодательства в сфере образования в части определения функциональной роли локального акта, которая отводится ему законом, приводит к выводу, с одной стороны, о создании им предпосылок для преимущественного локального регулирования ряда вопросов, а с другой – о собственно конкретизации законодательных предписаний на уровне локального регулирования.

Особое значение имеет смысловая нагрузка локального акта и способы ее обеспечения. Законодатель, обеспечивая демократичный порядок создания локального акта и соблюдая нейтралитет по отношению к внутренним делам образовательной организации, создает внутри учебного заведения некий механизм «сдержек и противовесов» в виде различных органов управления и самоуправления, устанавливая обязательность их участия при принятии решений, тем самым иницируя процес-

сы внутреннего контроля и согласуемости предпринимаемых действий и актов [5, с. 39].

По мнению Е. В. Пуляевой, акты локального регулирования должны обеспечивать автономии образовательного учреждения, выражать волю субъектов, непосредственно участвующих в образовательном процессе, отражать особенности образовательного учреждения, но отсутствие выраженной в акте воли участников образовательных правоотношений приводит к безжизненности локального акта, его бланкетности, дублированию им норм законодательства [5].

Отсюда вытекает, что принятие обязательного акта локального регулирования по тому или иному вопросу, согласно закону, нередко влечет его формальное существование в двух вариантах: 1) когда он не содержит конкретные предписания, используя всеобъемлющую формулировку в порядке, определяемом законодательством; 2) когда акт существует, но регулирующей заменой ему является введенный порядок, некий «прообраз обычного права». Нередко предписание того или иного акта локального регулирования при его исполнении способно привести к парализации учебного процесса.

Примером взаимодействия актов локального регулирования и законов, подзаконных нормативных актов является создание служб юридической помощи юридических вузов и факультетов. Получение студентами практического опыта в рамках вуза, выполнение социально значимых функций и повышение престижа учебного заведения организационно-методически, материально-технически обеспечиваются посредством локального регулирования, в том числе путем заключения с хозяйствующими субъектами договоров по предоставлению помещений для оказания юридической помощи населению в различных точках административно-территориального образования в целях улучшения доступа малоимущего населения к бесплатно оказываемым юридическим услугам.

Ровно таким же образом можно было бы развивать и центры по разрешению конфликтов. При этом к вышеуказанному механизму «юридический факультет – юридическая клиника» добавилось бы еще одно звено – факультет психологии, что расширило бы базу для получения профессиональных навыков не только студентов-юристов и студентов-психологов, но создало бы возможность подготовки

специалистов, владеющих комплексными навыками разрешения как бытовых, межличностных, так и юридических конфликтов.

Таким образом, акты локального регулирования позволяют образовательной организации использовать свой внутренний потенциал: в условиях расширения автономии образовательного учреждения, повышения его ответственности за качество предоставляемых образовательных услуг это будет способствовать реализации социально значимых функций. Основной гарантией здесь выступают федеральные государственные образовательные стандарты, лицензионные и аккредитационные требования, разрабатываемые примерные образовательные программы. Локальные акты организационно обеспечивают финансовую устойчивость образовательной организации и ее развитие. В данном случае возрастают роль управленческого звена и способность этого звена функционировать в качестве маркетингового, плано-экономического субъекта, поскольку от этого зависит востребованность учебного заведения на рынке образовательных услуг.

Если на наличие локального нормативного акта есть прямое указание в федеральном законе, то он обязательно должен приниматься: в каких-то случаях на основе типовых примерных форм, разрабатываемых во исполнение закона в подзаконных актах; в других случаях, более распространенных на практике, локальные акты разрабатываются самостоятельно.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона «Об образовании в РФ», определяющей компетенции, права, обязанности и ответственность образовательной организации, к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности относятся разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил трудового распорядка, иных локальных нормативных актов. Статья 30 данного закона содержит положения о локальных нормативных актах, регулирующих образовательные отношения. В соответствии с этой статьей образовательная организация принимает локальные нормативные акты, которые содержат нормы, регулирующие отношения в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном ее уставом.

Образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регла-

ментирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и/или родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся.

При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов).

Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством, положением, либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией.

Из п. 7 ст. 47 Федерального закона «Об образовании в РФ», регулирующей правовой статус педагогических работников, следует, что режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, определяется коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, иными локальными нормативными актами организации, трудовым договором, графиками работы и расписанием занятий в соответствии с требованием трудового законодательства и учетом особенностей, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющей функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Предметом регулирования Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование. Закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы

государственной политики в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования. Поэтому полагаем, что разработка локальных нормативных актов в высших учебных заведениях может и должна вестись комплексным образом на основе законодательства с учетом организационных и экономических задач, решаемых высшим учебным заведением. Локальный нормативный акт, принимаемый в вузе и регулирующий вид образовательной деятельности, направленной на создание условий для реализации права на образование, например, организацию учебного процесса, должен совокупно учитывать и перечисленные выше задачи, позволяя находить оптимальные пути решения этих задач, что возможно только с учетом современных методологических подходов.

#### *Литература*

1. Антонова, Л. И. Вопросы теории локального правового регулирования: авторефе-

рат дис. ... д-ра юрид. наук / Л. И. Антонова. – М., 1988. – 39 с.

2. Антонова, Л. И. Локальное правовое регулирование. Теоретическое исследование / Л. И. Антонова. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1985. – 152 с.

3. Ведяшкин, С. В. Локальные нормативные правовые акты и их роль в установлении внутреннего трудового распорядка организации: дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Ведяшкин. – Томск, 2001. – 23 с.

4. Маленко, Т. В. Локальный нормативный акт в системе объектов правового мониторинга / Т. В. Маленко // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 54–62.

5. Пуляева, Е. В. Локальное регулирование в сфере образования / Е. В. Пуляева // Журнал российского права. – 2010. – № 12. – С. 38–43.

6. Тарасова, В. А. Предмет и понятие локальных норм права / В. А. Тарасова // Правоведение. – 1968. – № 4. – С. 93–97.

7. Рабинович, П. М. Проблемы теории и законности развитого социализма / П. М. Рабинович. – Львов, 1979. – 204 с.

**Минбалеев Алексей Владимирович** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: alexmin@bk.ru.

**Георгиева Елена Викторовна** – соискатель кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: elena\_georgieva@rambler.ru.

*Статья поступила в редакцию 17 октября 2014 г.*

**Bulletin of the South Ural State University  
Series "Law"**

**2014, vol. 14, no. 4, pp. 103–108**

## **LOCAL REGULATION IN HIGHER EDUCATION**

**A. V. Minbaleev**

**South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,**

**E. V. Georgieva**

**South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation**

The authors analyze the current state of local regulation in the field of higher education in Russia. Local regulations may more or less fill gaps in legislation and implement primary legal regulation in the absence of the corresponding parent regulations.

Acts of local regulation allow educational institutions to use their inner potential: with the increasing autonomy of educational institutions to increase its responsibility for the quality of educational services, it will contribute to the implementation of social functions. Here are the basic guarantees of federal state educational standards, licensing and accreditation requirements, developed exemplary educational programs. Local acts provide the financial stability of the structure of the educational institution and its development. In this case, the role of managers and the ability of the unit to function as a marketing, planning and economic entity are increased, as it affects the demand for educational institution at educational market.

It is stated that the educational institution adopts local regulations on the major issues of the institution and implementation of educational activities, including regulating the rules for admission of students, classes studying mode, form, frequency and procedure for monitoring the progress and interim evaluation of students, suspension and termination of relations between educational institutions and students and / or parents (legal representatives) of underage students.

The article concludes that the development of local regulations in higher education can and should be conducted on an integrated basis in accordance with legislation taking into account the organizational and economic problems solved by the higher education institution.

*Keywords: higher education, legal regulation, local regulations, universities.*

### References

1. Antonova L. I. *Voprosyi teorii lokalnogo pravovogo regulirovaniya: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk* [On the theory of local regulation: abstract. Diss. Doct. (Law)]. Moscow, 1988, 39 p.
2. Antonova L. I. *Lokalnoe pravovoe regulirovanie. Teoreticheskoe issledovanie* [Local legal regulation. Theoretical study]. Leningrad, 1985, 152 p.
3. Vedalken C. C. *Lokalnyie normativnyie pravovyie aktyi i ih rol v ustanovlenii vnutrennego trudovogo rasporyadka organizatsii: diss. ... kand. jurid. nauk* [Local normative legal acts and their role in the establishment of the internal labor regulations of the organization: Diss. Kand. (Law)]. Tomsk, 2001, 23 p.
4. Malenko T. V. [Local regulation in the system of legal monitoring], *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law]. 2010, no. 1, pp. 54–62.
5. Pulyaev E. C. [Local regulation in the sphere of education]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2010, no. 12, pp. 38–43.
6. Rabinovich P. M. *Problemyi teorii i zakonnosti razvitogo sotsializma* [Problems of theory and legitimacy of developed socialism]. Lviv, 1979. 204 p.
7. Tarasova V. A. [The Subject and the concept of local law]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 1968, no. 4, pp. 93–97.

**Aleksey Vladimirovich Minbaleev** – Doctor of Law, Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: alexmin@bk.ru.

**Elena Victorovna Georgieva** – external doctorate student of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: elena\_georgieva@rambler.ru.

*Received 17 October 2014.*