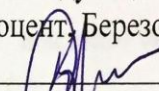


Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
Отделение магистратуры и аспирантуры  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»  
Профиль «Технологии и механизмы государственного и муниципального управления»

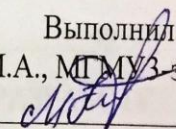
**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**


Заведующий кафедрой:  
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА МАГИСТРА**

**«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ РАЗРАБОТКИ ЛОКАЛЬНЫХ  
НОРМАТИВНЫХ АКТОВ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ  
УЧРЕЖДЕНИИ»**

Выполнил:  
Каткова М.А., МГМУЗ-3  
  
\_\_\_\_\_  
подпись

Научный руководитель:  
доцент  
Карлина А.А.  
  
\_\_\_\_\_  
подпись

Самара  
2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ .....	6
1.1. Теоретические основы правового регулирования системы образования .....	6
1.2 Особенности организации и правового регулирования системы образования в развитых странах.....	11
1.3 Проблемы и пути совершенствования процесса разработки локальных нормативно – правовых актов образовательной организации высшего образования.....	23
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В «МЕЖДУНАРОДНОМ ИНСТИТУТЕ РЫНКА» .....	40
2.1 Сведения об учредителях образовательной организации.....	40
2.2 Анализ соответствия локально-нормативной базы федеральному закону ...	44
2.3 Анализ локальных актов организации высшего образования.....	55
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В «МЕЖДУНАРОДНОМ ИНСТИТУТЕ РЫНКА».....	58
3.1 Организация структуры локальных нормативных актов в образовательных организациях.....	58
3.2 Оптимизация процесса разработки нормативных актов.....	65
3.3 Организация механизмов совершенствования процесса разработки локальных нормативных актов .....	66
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	75

## ВВЕДЕНИЕ

Сферу высшего профессионального образования не могли не затронуть процессы глобализации. Российская система образования интегрируется в международное научно-образовательное пространство.

Образовательные организации находятся в условиях конкуренции, что предъявляет высокие требования к качеству образовательных услуг, соответствующие мировому уровню. От качества образования зависит успех модернизации экономики, реализация социальных программ.

В правовом регулировании сферы образования традиционно преобладали публично-правовые начала, однако активное проникновение рыночных отношений требует частноправовых методов регулирования. В правовую регламентацию отношений в сфере образования внесены коррективы Федеральным законом РФ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273. Усиление влияния гражданско-правовых начал выражается прежде всего в стремлении выделить конкретный результат образовательного процесса, который позволил бы оценить качество подготовки выпускника.

Проблема определения качества образовательных услуг остается актуальной. Отмечаются несоответствие подготовки кадров требованиям рынка труда, расхождение между качеством образовательной услуги и запросами работодателей, диспропорции в подготовке специалистов. Сфера образования переживает определенные трансформации, под влиянием глобализации меняются многие традиционные представления, внедряются рыночные механизмы.

Образовательные организации, действующие в условиях конкуренции, вынуждены искать пути улучшения качества оказываемых услуг. Происходящие процессы находят отражение в дискуссиях об определении правовой природы отношений, складывающихся при оказании образовательных услуг, и правовых

формах их опосредования. Не вдаваясь в дискуссию, можно отметить применительно к исследуемой проблеме, что учеными обращено внимание на единую экономическую и правовую природу отношений по поводу получения образования на бюджетной и внебюджетной основе. Такое мнение высказано Т.А. Батровой, А.А. Кирилловых и другими специалистами. В частности, В.В. Кванина полагает, что источник финансирования не должен влиять на природу договора на оказание образовательных услуг. Не может быть объективного и разумного оправдания различий в положении обучающихся на бюджетной и внебюджетной основе.

Важно обратить внимание на содержание образовательной услуги, как определенной деятельности или определенных действий исполнителя. Содержание услуги одинаково для соответствующих категорий обучающихся, независимо от того, кто оплачивает услуги (сам потребитель, заказчик – работодатель или государство). Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706, подчеркивают, что образовательные организации вправе осуществлять «платные образовательные услуги, не предусмотренные установленным государственным или муниципальным заданием либо соглашением о предоставлении субсидии на возмещение затрат, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях». Качество услуги не может различаться в зависимости от того, оказывают образовательные организации услуги обучающимся за счет бюджетных средств или частных средств граждан и юридических лиц.

Цель работы – Совершенствование процесса разработки локальных нормативных актов по управлению образовательной организацией высшего образования на основе современных технологий и механизмов менеджмента в контексте реализации современной государственной парадигмы управления системой образования в Российской Федерации

Задачи, решаемые в ходе работы:

1. Раскрытие теоретических основ правового регулирования системы

образования.

2. Рассмотрение особенностей организации и правового регулирования системы образования в развитых странах

3. Раскрытие проблем и путей совершенствования процесса разработки локальных нормативно – правовых актов образовательной организации высшего образования.

4. Анализ системы локальных нормативных актов по управлению образовательным процессом в «международном институте рынка».

5. Разработка предложений по совершенствованию процессов использования локальных документов в образовательном учреждении.

Теоретическую основу работы составили труды таких ученых, как Батрова Т. А., Бодров А.А., Гробер Е.М., Костюк Ю.Л., Левин И.С., Фукс А.Л., Фукс И.Л., Янковская А.Е., Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю., Матузов Н. И., Малько А. В., Пуляева Е.В., Путило Н. В., Ситдикова Л.Б., Старостина Т. В., Сырых В.М., Ткач Г., Филиппов В., Чистохвалов В., Филющенко Л.И., Шаблова Е.Г.

Структура работы представлена: Введение, 2 главы, Заключение, Список использованной литературы.

В-первой главе дается теоретическое обоснование локальных документов.

Во-второй главе, проводится анализ локальных документов на примере образовательного учреждения, и даются предложения по совершенствованию процесса их использования, в рамках учреждения.

# ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

## 1.1. Теоретические основы правового регулирования системы образования

Система образования — одна из динамично развивающихся областей общественных отношений, это совокупность образовательных учреждений и многоуровневых коммуникаций, возникающих при взаимодействии этих учреждений, которые подталкивают развитую часть общества в ее стремлении к прогрессу. Так как главным назначением образования является развитие талантов детей и взрослых, как для их собственной выгоды, так и для выгоды общества в целом, то эту сферу можно полноправно назвать крупномасштабными инвестициями в будущее.

Учитывая огромную значимость образования для общества, государства мира очень тщательно следят за политикой в этой области, так как любая ошибка может привести к плачевным результатам и лишить народ или нацию здоровомыслящего, перспективного поколения. Данная сфера включает в себя многогранные общественные отношения, представляющие собой формы социального взаимодействия, требующие пристального внимания и профессионального регулирования нормами различных отраслей права.

Чтобы разобраться в том, что, собственно, входит в понятие теоретического регулирования системы образования, выяснить, в чем заключается его объект и предмет исследования, а также основные инструменты и механизмы реализации, следует сначала обратиться к самому понятию правового регулирования в целом. Итак, правовое регулирование — это процесс целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание. Правоотношение же традиционно трактуется как разновидность общественного отношения, урегулированная нормами права, это юридическая связь между субъектами, возникающая на

основании норм права.<sup>1</sup> Эти определения носят достаточно общий характер, однако они в точности передают суть правового регулирования как такового, и дают возможность понять, что главный объект, задействованный в процессе правового регулирования, это система общественных отношений.

Образование как система правоотношений обладает объектом и субъектом этих правоотношений, которые взаимодействуют в рамках данной системы и посредством этого взаимодействия совершенствуют друг друга. Так, объектом правоотношений в сфере образования является совокупность знаний, умений и навыков, и иных духовных благ, к которым общество и человек приобщают учащихся. Субъективная же сторона представлена обучающимися, образовательными организациями, педагогическими работниками и родителями (законными представителями) учащихся. Характерная особенность элементов отношений в сфере образования заключается также в наличии у обеих сторон одновременно и правомочий, и обязательств.

Теория правового регулирования системы образования различает, на первый взгляд, тождественные понятия «правоотношения в сфере образования» и «образовательные правоотношения». Различие этих понятий состоит в том, что первое характеризует все виды правоотношений, существующих в образовательной сфере, которая носит всеобщий характер, а присущие ей отношения - практически нормами всех отраслей права. Второе применяется для обозначения правоотношений, составляющих непосредственный предмет образовательного права, его ядро как самостоятельной отрасли права. Именно эти правоотношения наиболее полно и ярко отражают специфику образовательной сферы, ее функции и место в системе процессов и явлений современного общества. Образовательные отношения предстают, прежде всего, как отношения, в которые вступают в процессе обучения и воспитания обучающиеся и образовательные учреждения.

Образование как система довольно специфичная, включает в себя различные общественные отношения, которые обладают рядом признаков,

---

<sup>1</sup>Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юрист, 2004.

отличающих их от других типов отношений в социальной сфере, а также дают возможность сформировать такое понятие как образовательное право.

Образовательное право выступает в качестве специализированной сферы права, которая направлена на непосредственное регулирование системы образования.

Анализируя вышеперечисленные признаки отношений в образовательной сфере, можно сделать умозаключение, что в системе образования переплетаются различные правоотношения, обладающие такими общими целями, как:

- закрепление взаимного поведения участников;
- связь конкретных, всегда определенных лиц, причем связь двух- или трехсторонняя, между образовательным учреждением, обучающимся и педагогическим работником или иная вариация;
- гарантия осуществления этих отношений при помощи мер государства.

В то же время по поводу корневой классификации можно согласиться с точкой зрения В.М.Сырых по поводу того, что отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в образовательной сфере условно делятся на две группы:

- правоотношения в сфере образования - самые разнообразные отношения, регулируемые правовыми нормами различной отраслевой принадлежности: конституционного, административного, гражданского, семейного, финансового, трудового и других отраслей права;
- образовательные правоотношения - отношения в процессе обучения и воспитания.

Так как мы коснулись многообразия отношений в сфере образования, которые, в принципе, и определяют методы и цели правового регулирования данной сферы, в этой связи будет целесообразно перечислить наиболее часто классифицируемые их виды. Итак, сфера образования включает следующие основные виды отношений, которые регулируются правом:

- педагогические отношения—отношения по воспитанию и



обучению;

- конституционные отношения;
- трудовые отношения;
- управленческие отношения;
- имущественные отношения;
- социальные отношения;
- земельные отношения;
- финансовые отношения;
- семейные и др.

Именно эти виды отношений (особенно педагогические) и представляют собой пресловутый предмет образовательного права. Полное и всестороннее изучение этих отношений позволяет понять, как усовершенствовать и улучшить структуру.

Для того чтобы образование успешно выполняло свои функции, оно должно быть детально регламентировано. От того, насколько совершенна нормативно-правовая база в данной сфере, во многом зависит и сам уровень образования в стране. Нормативно-правовая база, являясь одним из механизмов регулирования, в системе правового регулирования образования играет очень важную роль.

Способами, отражающими на практике действие юридических актов в области образования, а также служащими основными путями регулирующего воздействия права на общественные отношения, являются следующие:

- Способ дозволения - предоставление управомоченному лицу возможности совершать определённые действия в своих интересах, при этом лицо может уклониться от их совершения или вообще не воспользоваться своим правом (граждане вправе получать образование и быть педагогами в образовательных учреждениях).

- Способ позитивнообязывания- возложение на лиц обязанности совершить определённое действие, при этом они не имеют возможности уклониться от исполнения или проигнорировать его (например, обязательства по

уплате налогов, как для физических лиц, то есть работников в сфере образования от их дохода, так и для юридических лиц в лице частных вузов и т.д., по исполнению договора).

- Способ запрета (негативное обязывание) - обязанность какого-либо лица воздержаться от совершения определённых действий под угрозой результат - применение санкций.

На практике в системе образования эти способы правового регулирования проявляются в полной мере в различных ипостасях, координируя деятельность образовательных учреждений и лиц, задействованных в этой системе.

Изучив все теоретические аспекты правового регулирования системы образования, подытожить данный параграф можно следующим выводом:

Правовое регулирование системы образования с теоретической точки зрения, имеющей целью реализацию данной деятельности на практике - это совокупность действий органов государственной власти и органов управления образованием, направленные на определение и осуществление политики в области образования, основанной на целостном регулировании отношений в области образования на юридической основе, на разработку и реализацию программ развития образования. Правильное и всестороннее регулирование образовательных отношений, а также системы образования в целом, можно осуществить, соблюдая следующие основные задачи:

- По анализу и оценке сложившейся в государстве и в мире образовательной практики, его законодательных основ и методов регулирования;
- По планированию и разработке модели наиболее оптимального состояния образовательной системы и юридических мер по ее воплощению;
- По документированию, то есть подготовке, принятию и оформлению управленческих решений и нормативных актов, обеспечивающих их выполнение;
- По организации согласованной деятельности субъектов, причастных к выполнению поставленных задач в рамках закона;

- По содействию успешному разрешению возникающих в процессе правового регулирования или его подготовки проблем;
- По совершенствованию и укреплению законодательной базы финансового и иного обеспечения;
- По контролю на началах обратной связи, обеспечивающему коррекцию поставленных целей в области правового регулирования и путей их достижения;
- По управлению процессом функционирования и развития образования на различных уровнях: федеральном (в федеральных государствах), региональном, местном, учрежденческом, каждый из которых также участвует в становлении и усовершенствовании законодательной базы по координации деятельности образовательных учреждений.

Таким образом, проведенный анализ помогает выявить тот факт, что, в самом общем виде, основными целями правового регулирования образования, как крупной системы, в которой представлено большое количество социальных групп и учреждений, являются:

1. Установить государственные гарантии в системе образования;
2. Определить и усовершенствовать механизмы реализации прав и свобод человека в сфере образования;
3. Создать условия для всестороннего развития системы образования согласно национальным и международным требованиям и стандартам;
4. Защитить права и интересы участников отношений в системе образования и т.д.

## **1.2 Особенности организации и правового регулирования системы образования в развитых странах**

Развитые страны являются ведущими игроками на современной мировой арене в различных отраслях, в том числе и в образовании. Система образования в этих странах имеет очень древние корни и формировалась на протяжении долгих лет, что привело к тому, что наименее эффективные признаки системы изжили себя, а наиболее приемлемые с годами отточились под натиском развития

общественных потребностей. В этой связи в рамках изучения правового регулирования системы образования и ее признаков в целом, целесообразно будет рассмотреть тип организации системы образования и опыт в области ее регулирования нескольких развитых стран Европы и Азии, и, конечно же, США.

Если рассматривать системы образования различных развитых стран в общем смысле, то можно выделить ряд общих черт, которые, в основном, характерны для многих из них. Среди этих общностей можно отметить:

- образование на начальном и среднем уровнях обучения представляет собой базу, где упор делается больше на формирование личности, нежели на приобретение определенных знаний, что проявляется: в отсутствии необходимости выполнять домашние задания, наличие тестов на интеллект и иных психологических методик оценки развития и выявления способностей и склонностей;

- в системах образования централизованного типа принимаются нормативные акты на государственном уровне, в то время как, в децентрализованных системах на федеральном уровне формируются некоторые общие принципы и черты системы, а основная поддержка и регламентация осуществляется уже на региональном уровне;

- чем выше ступень образования, тем меньше субсидий на его финансирование со стороны государства и тем больше возможностей получать стипендии и гранты, основанные на личных способностях студента;

- в средней школе ученикам дается возможность самостоятельно формировать свои учебные планы (до 50% предметов по выбору, иногда с возможностью выбирать уровень сложности);

- предельно четко сформулированы основные принципы при стратегических реформах образования, что играет немаловажную роль в совершенствовании и повышении эффективности системы.

Основные черты, которые мы описали выше, сформировались в результате длительных реформ. Конечно, система образования достаточно сложная система

для реформирования, и всякие преобразования в ней не сразу дают свои результаты, в связи с чем, сложно уже сейчас сделать вывод о том, насколько реформы эффективны. Реформируя систему образования, ее нормативную базу, следует учитывать, что в процессе реформы должны быть затронуты как административные, структурные, процессуальные вопросы, так и вопросы, связанные с регулированием трудовых отношений между образовательным учреждением и педагогом. Несмотря на длительность внедрения реформ и их долгосрочную стратегическую направленность, со временем на практике совершенствования все же дают о себе знать, так как, как в странах Европы, так и в развитых и стремительно развивающихся странах Азиатского региона растет уровень образованности населения и число людей, занимающихся научной деятельностью.

Изучая показатели уровня образования и уровень грамотности населения, которого смогли добиться в развитых странах, уместно будет рассмотреть основные особенности систем образования некоторых из стран, отраженных в таблице рейтинга. Так, например, система образования в Норвегии основана на принципе всеобщих равных прав на образование для всех членов общества, независимо от их социокультурной принадлежности и места проживания. Основной задачей учебных заведений в этой стране с наивысшим показателем ИЧР является не только внедрение знаний и прививание культурных навыков, но и удовлетворение общественных потребностей, и обеспечение всеобщего благосостояния. Преподавание в норвежских школах ориентировано на индивидуальное развитие способностей и навыков учеников, также специальное обучение предусмотрено для представителей населения с физическими или умственными недостатками, а также для тех, у кого в силу каких-либо обстоятельств нет возможности посещать школу с обычным преподаванием.

Норвежский Парламент и Правительство определяют задачи и планируют распределение бюджетных средств для образовательного сектора, в то время как, Министерство Образования и Науки представляет собой административный

орган, отвечающий за контроль системы образования и реализацию программ<sup>2</sup> государственной образовательной политики. Главным же органом, занимающимся правовым регулированием системы образования в государстве является Департамент Образования, занимающийся разработкой и усовершенствованием законодательной базы системы. Законодательная база основана, главным образом, на «Законе о дискриминации и доступности в образовании», а также инструкциях Департамента образования, где изложены обязанности образовательных учреждений начальной, средней и высшей ступени образования. Также важное значение имеет «Закон об университетах и университетских колледжах», в 3-й и 4-й статьях которого раскрывается сущность «среды обучения», в которой говорится о том, что физическое пространство должно быть спроектировано и построено так, чтобы оно было доступно для обучения, как нормальных людей, так и людей с инвалидностью. Все высшие учебные заведения согласно этому закону также обязаны иметь строго регламентированные планы обучения, отвечающие международным стандартам и обеспечивающие всестороннее развитие личности в процессе обучения. Задачей органов управления образованием в данном контексте является обеспечение полной доступности образования для детей, молодежи и взрослых во всех городах и регионах страны. Местные органы власти несут ответственность за работу начальных и неполных средних школ, тогда как управление полными средними школами осуществляется уже на региональном уровне.

За исключением немногих частных вузов, все высшие учебные заведения Норвегии являются государственными, хотя каждый ВУЗ является достаточно самостоятельным как в плане управления, так и в плане обучения.

В стране действует также Директорат по проблемам начального и среднего образования, который занимается допуском к созданию частных школ, если они соответствуют образовательным стандартам. Академические программы таких

---

<sup>2</sup>Информация из журнала Unesco international Bureau of Education: Journal - Norway VET in Europe country report, 2014.

независимых школ должны удовлетворять требованиям, установленным законодательством и инструкциями Департамента образования.<sup>3</sup>

Модель организации и регулирования системы образования в Австралии точь-в-точь соответствует модели Великобритании, что происходит из колониального прошлого этой страны. Итак, Великобритания - страна с безупречным образованием, которое славится и ценится во всем мире. Именно здесь впервые зародилась многоступенчатая образовательная модель, ныне стремительно распространяющаяся по всему миру и по праву именуемая британской. В стране, где проживает 1% населения Земли, публикуется 8% всех научных работ, итог деятельности британских ученых оценивается в 100 нобелевских премий, особенно активно в последние годы развиваются молекулярная биология, нанотехнологии, молекулярная электроника и мульти-модальные коммуникации - области знания, которым предстоит играть определяющую роль в развитии человеческой цивилизации в новом тысячелетии. Существует два сектора образования: государственный, где оно является бесплатным и частный с платными учебными заведениями, год обучения в которых стоит около 40-50 тысяч долларов.

Образование в Великобритании регулируется «Законом об Образовании» от 2011 года, где регламентируются такие вопросы, как:

- правила дисциплины, поведения и взаимоотношений внутри и между учреждениями образовательной системы;
- требования к лицам, занимающимся педагогической деятельностью;
- трудовые отношения между педагогами и учебными заведениями;
- требования к построению учебных планов и к учебному процессу;
- требования к правилам приема в заведения, экзаменационным процессам;
- финансирование учащихся;
- общие вопросы инноваций в учебном процессе и т.д.

США и Германия, являясь федеративными государствами, несмотря на

---

<sup>3</sup>БНИЦ/ШпилькинС..В.: Norway - the official site in Russia

значительные различия в организации и правовом регулировании систем образования, все же имеют ряд схожих черт, среди которых можно назвать следующие:

- рамочные правила в этих странах, ввиду их государственного устройства, устанавливаются непосредственно на государственном уровне, управление и финансирование делегируется региональному управлению;
- наличие менеджера на посту директора;
- рыночные механизмы взаимоотношений - система годовых контрактов;
- развитие личности на начальной ступени и до 50% предметов по выбору; Система образования в Германии представляет собой классическую трехступенчатую структуру, состоящую из начальной, средней и высшей школы. Государство гарантирует всем гражданам получение обязательного среднего образования, что регламентируется законодательством, поэтому обучение в государственных начальных и средних школах бесплатное. Вопросы образования в Германии входят в компетенцию федеральных земель, поэтому условия и программы обучения в разных частях страны немного различаются. В каждой из земель действует свой «Закон об образовании», составленный на основе «рамочного» федерального закона. При этом существуют также и общие стандарты, вырабатываемые Конференцией министров образования и культуры земель (КМК) и Конференцией ректоров вузов Германии (HRK). Постоянная Конференция министров образования, науки, культуры и спорта - это орган управления образованием, куда входят министры образования земель Германии. Координирующим органом деятельности высших учебных заведений Германии является Конференция ректоров ВУЗов, которая имеет 236 членов высших учебных заведений. При секретариате функционирует Центральная организация по изучению системы образования зарубежных стран, которая занимается вопросами сравнительного анализа системы образования Германии с другими странами мира, вопросами эквивалентности документов об образовании.

Реформирование в системе образования Германии, производится с



помощью специального коллегиального органа - Совместной комиссии по планированию образования. Эта комиссия призвана, в рамках законодательства, обеспечить систему образования необходимыми ресурсами для обеспечения высокой эффективности учебного процесса.

Система образования США, сложившаяся, как и любая другая, под влиянием исторических, экономических и социальных факторов, характеризуется рядом особенностей, которые во многом отличают ее от западноевропейских стандартов. В США вопросы образования не упоминаются в Конституции, вследствие чего подразумевается, что им должны заведовать штаты. Здесь отсутствует единая государственная система образования - каждый штат вправе определять ее структуру самостоятельно, вследствие чего количество лет обучения для каждой из ступеней варьируется.

На уровне исполнительной власти штата основными управляющими субъектами являются - Комиссар образования штата, Совет по образованию и Образовательное агентство. Комиссар образования, является одновременно и управляющим делами Образовательного агентства и исполнительным секретарем Совета по образованию. В структуру Совета по образованию входят несколько человек, не имеющих прямого отношения к отрасли образования. Это люди имеющие богатый опыт управленческой деятельности. Они разрабатывают стратегию и направления развития образования, основываясь на современные требования общества и на собственный опыт в управлении.

Образование в стране финансируется федеральными властями, властями штатов и местными властями, высшие же учебные заведения, являясь<sup>4</sup> частными часто привлекают зарубежных студентов и предлагают платное обучение, обеспечивая себе финансовую самостоятельность.

Так как федеральное законодательство в области образования в США направлено, в основном, на решение общеобразовательных проблем, коренные изменения в нем происходят не так часто. Наиболее заметным за последние годы изменением законодательства об образовании на федеральном уровне можно

---

<sup>4</sup>State Compulsory School Attendance Laws Information Almanac, 2007.

считать Закон 2001 года, принятый по инициативе Дж. Буша младшего, который связан с проблемами на уровне школ и буквально называется «Ни один ребенок не останется в стороне». Этот закон озвучил проблемы компьютеризации школ, решения о подготовке учителей и улучшении подготовки учащихся начальной школы и т.д. Данный закон стал законодательной основой, проводимой сейчас в США школьной реформы.

Работу исполнительных органов управления высшим образованием на уровне штатов организуют, как правило, Комиссии по высшему образованию. В их деятельность входит:

- Во-первых, разрабатывать единый для всего штата план по созданию скоординированной системы высшего образования;
- Во-вторых, разрабатывать политику, соответствующую нуждам образования и общественным интересам штата;
- В-третьих, консультировать губернатора и законодательную власть штата по вопросам формирования политики в сфере образования.<sup>5</sup>

В целом, правовое регулирование системы образования в США достаточно демократично и прагматично: оно гибко реагирует на вопросы и проблемы, возникающие в сфере образования и своевременно отвечает правовыми мерами на социальные нужды общества.

Если речь заходит о системе образования в восточных странах, следует отметить, что здесь совершенно иная культура и путь ее становления и развития привели к тому, что сформировалась другая система, другие ценности, моральные устои и юридические акты, которые используются в процессе организации и регулирования образования.

Говоря о странах Азии и затрагивая тематику, следует, прежде всего, упомянуть Японию, как совершенно уникальную страну с древней культурой и традициями. Япония обладает достаточно сильной системой образования, которая зиждется на крепких моральных устоях, правовой базе и перспективных

---

<sup>5</sup>Г.Ткач, В.Филиппов, В.Чистохвалов Тенденции развития и реформы образования в мире, Москва 2008

программах развития. Здесь очень большое внимание уделяется как подготовке учащихся, так и квалификации педагогов и преподавателей, задействованных в сфере образования. Система образования в Японии организована по американскому образцу. Во всех населённых пунктах - от больших городов до малых деревень - есть комиссии по образованию (хиёку- кай), их деятельность не регулируется государством, и эта автономность гарантирована законами 1952 и 1956 годов. Министр образования назначается премьер-министром, но заместителя и работников министерства он выбирает сам. Министерство состоит из двух секретариатов - по начальному, среднему и высшему образованию - и шести отделов - по воспитанию, науке, социальному образованию, физической культуре, исследованиям и администрации. К министерству непосредственно относятся некоторые другие органы - Национальная комиссия ЮНЕСКО, Национальный музей наук, национальные музеи Токио и Киото, Национальный музей современного искусства.<sup>6</sup>

Система образования в Японии на первых порах была четко централизована, однако впоследствии, власти страны решили, что такой подход неэффективен, поэтому на данный момент здесь намечается стремительная тенденция к децентрализации управления образованием. Центральные административные органы могут лишь определять общее направление действий в сфере образования и давать определённые рекомендации относительно учебного процесса и его организации. Этот принцип запечатлен и в законодательстве Японии, а именно в Статье 92 Конституции о местном самоуправлении.

Население Японии активно участвует в формировании политики и законодательной основы образовательной сферы. Так, на уровне университетов здесь действуют специальные административные советы, которые занимаются разработкой плана обучения, плана бюджета и финансирования образования и состоят как из представителей администрации вузов, так и из независимых

---

<sup>6</sup> Елисеефф, В. Японская цивилизация / В. Елисеефф, Д. Елисеефф. - Екатеринбург: У-Фактория, 2005. - 497 с.

экспертов, имеющих знания в области менеджмента.

В Японии, как и во многих странах в области финансирования сферы образования наметилась тенденция увеличения значимости частных источников финансирования. Это очень помогает развивать образовательные учреждения, так как государство само не может в полной мере обеспечить сферу всеми необходимыми ресурсами, имея возможность выделять на нужды образования лишь 20-25 % всех социальных расходов, что составляет лишь 8 % годового бюджета страны.<sup>78</sup>

Японское правительство, будучи заинтересовано в укреплении и дальнейшем развитии своей системы образования и совершенствовании правовой базы данной сферы, определило основные приоритеты в формировании политики образования до 2020-го года, среди которых есть и пункты, касающиеся непосредственно эффективности правовой базы:

- совершенствование процесса оценки деятельности преподавателей, его регулирования на основе рекомендаций международных организаций;
- подготовка новой реформы образования, которая будет учитывать значимые факторы социальной среды, например, демографические (старение населения, уменьшение доли молодежи);
- совершенствование законодательной основы, регулирующей баланс между рыночными и правительственными механизмами управления образованием и т.д.<sup>9</sup>;

Другой Азиатской страной, которая также заслуживает внимания за свою политику не только в области образования, но и своей моделью экономического развития в целом является Сингапур. Система образования Сингапура была создана практически с нуля и за последние 45 лет смогла достичь высокого уровня эффективности и мирового признания. Сингапур обгоняет развитые страны по качеству функционирования образовательных институтов, его

<sup>7</sup> Образование // Энциклопедия Ниппоника: в 26 тт. 2-е издание. — Токио: Сёгакукан, 1994—1997

<sup>8</sup>Education at a glance 2014: OECD Indicators

<sup>9</sup>“A future vision for Education in Japan 2005-2020 years” The Ministry of Education, Science, Culture, Technique and Sports.

образовательная инфраструктура компактна и отлично интегрирована в структуру экономики. Главным языком обучения является английский, с целью скрепить многонациональное государство и скорее влиться в глобальный мир. В стране действуют 6 местных вузов, в том числе государственный Национальный университет Сингапура.

Система образования в Сингапуре обладает рядом особенностей, среди которых можно отметить, главным образом, следующие:

- > разделение на потоки в соответствии со способностями учащихся;
- > обучение на нескольких языках;
- > упор на изучение английского языка, естественных наук и математики;
- > сильная система технического образования;
- > наличие большого количества независимых школ;
- > сильная программа финансирования, включающая стипендиальный фонд Edusave<sup>10</sup>;
- > акцент на необходимость образования в течение всей жизни;
- > заимствование лучших черт прогрессивных систем образования различных стран;
- > меритократия (система, при которой положение человека в обществе определяется его способностями и заслугами, а не происхождением) является центральным принципом системы образования Сингапура;

Очень большое значение для Сингапура имеют международные связи, на которые в системе образования делается особый упор. Около 120 из 353 школ Сингапура имеют в той или иной форме программы по обмену студентами. В 2005 году Министерство образования Сингапура учредило специальный денежный фонд в размере \$ 4,5 млн. для стимулирования развития программ по обмену студентами.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Фонд при Министерстве Образования Сингапура, занимающийся предоставлением грантов, контрибуций и вознаграждений школам и студентам.

<sup>11</sup>Returning Singaporeans - Mother Tongue Policy Ministry of Education, Singapore (25 августа 2006)

Министерство образования руководит разработкой и осуществлением политики в области образования в Сингапуре, оно контролирует процесс развития и управления государственными школами, а также выполняет консультативную и контролирующую роль в частных школах.

Болонская система была создана согласно Болонской Декларации 19 июня 1999 года в городе Болонья представителями 29 стран европейского пространства. На сегодняшний день этот процесс имеет 49 стран-участниц, в состав которых входят не только страны Европы, но и некоторые представители стран СНГ, а также несколько организаций - участниц, которые также присоединились к процессу. Среди организаций-членов можно перечислить следующие:

- Европейская Комиссия
- Европейский Совет
- Европейский Центр Высшего Образования (UNESCO-CEPES)
- Европейская ассоциация университетов (EUA)
- Европейское объединение студентов (ESU)
- Европейская ассоциация по обеспечению качества высшего образования (ENQA) и т.д.

Во время принятия Болонской декларации имелся ряд основополагающих принципов, которые определяли ее суть. Среди основных положений конвенции можно перечислить следующие:

- введение сравнимых квалификаций (степеней) в области высшего образования через внедрение приложения к диплому для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан;
- введение двухуровневой системы высшего образования (бакалавриат - магистратура). Первый длится не менее трёх лет, второй должен вести к получению степени магистра или степени доктора;
- введение оценки трудоемкости (курсов, программ, нагрузки) в терминах зачетных единиц (кредитов), аналогичных ECTS (European Credit Transfer System) - она также обеспечивает право выбора

студентом изучаемых дисциплин;

- отражение результатов освоения образовательной программы в общепринятом приложении к диплому, образец которого разработан ЮНЕСКО;
- развитие мобильности студентов, преподавателей и административно управленческого персонала, установление стандартов транснационального образования;
- обеспечение необходимого качества высшего образования, обеспечение автономности вузов - особенно в области развития учебных планов, схем мобильности и совместных программ обучения, практической подготовки и проведения научных исследований.

### **1.3 Проблемы и пути совершенствования процесса разработки локальных нормативно – правовых актов образовательной организации высшего образования**

Нормативно – правовое обеспечения функционирования образовательных учреждения является одним из важнейших инструментов реализации государственной политики в сфере образования. Сложность использования данного инструмента заключается в том, что законодательный процесс является достаточно длительным во времени и неоперативно решает текущие проблемы. Кроме того система законодательства, в том числе в сфере высшего образования, представляет собой сложные многоуровневую систему, включающую законы и многочисленные подзаконные акты, в которой изменение одного элемента приводит к необходимости корректировки всего комплекса документов. Особенностью системы права в области высшего образования является необходимость создания большого количества локальных нормативных документов на уровне функционирования отдельного образовательного учреждения, которые также должны постоянно находиться в актуальном состоянии. В связи с чем в системе управления учреждением высшего

образования необходимо выделять отдельный самостоятельный процесс нормотворчества. Построение данного управленческого процесса требует решение следующих проблемных вопросов:

1) Какие процессы в системе управления образовательным учреждением должны подтверждаться локальными документами, а какие регулироваться федеральным или ведомственным законодательством?

2) Как должен быть организован процесс нормотворчества с точки зрения сроков принятия новых документов и корректировки старых?

3) Кто является участником процесса нормотворчества и владельцем процесса?

4) Какие необходимо применять инструменты для оценки эффективности внутренних локальных нормативных документов.

К сожалению, в современном законодательном пространстве в сфере образования ответов на данные вопросы пока нет. Многие вопросы отданы на самостоятельное решение самих образовательных учреждений, что в еще большей степени усиливает законодательных хаос в сфере образования. Ответы на данные вопросы во многом определяются тем законодательным полем, в котором существуют современные образовательные учреждения. В связи с чем, целью данной статьи является анализ функционирования образовательных учреждений высшего образования в современных законодательных условиях. Данная проблема в научном сообществе является слабо изученной. До 2012 года вопросы нормативно – правового обеспечения функционирования образовательных учреждений высшего образования являлись предметом исследования таких авторов как Барабанова С.В., Романова Л.О. Отдельное внимание авторов было сосредоточено на проблеме законодательного обеспечения деятельности негосударственных некоммерческих образовательных учреждений<sup>12</sup>. После выхода 2012 году нового закона ФЗ – 273

---

<sup>12</sup> Бодров А.А., Гробер Е.М. Особенности и основные принципы нормативно-правового регулирования деятельности образовательной организации высшего образования // Вестник международного института рынка. 2016. № 2. С. 43-51.



«Об образовании» обсуждение данной проблемы на уровне научных исследований приостановилось, что является закономерным процессом на этапе накопления эмпирической базы в практике реализации новой системы законодательства. Среди наиболее актуальных исследований по данному вопросу следует отметить статью А.А. Бодрова и Е. М. Гробер, где анализируются современные тенденции и проблемы развития нормативно – правового регулирования образовательной деятельности. С точки зрения нашего исследования в данной статье представляет интерес выводы авторов о взаимовлиянии нормотворчества и управленческих процессов, на основе которой выстраиваются модели оценки эффективности всей системы образования.

Практическая актуальность поставленной проблемы связана с ужесточением и усилением государственного контроля деятельности образовательных учреждений, что проявляется в частности в учреждении нового вида проверок на соответствии деятельности учреждения законодательству РФ. В ходе данных проверок выявились следующие негативные тенденции функционирования образовательных учреждений в новых законодательных условиях:

1) Длительные сроки разработки и принятий подзаконных актов. В частности, разработка новой редакции Федеральных государственных стандартов высшего образования (ФГОС ВО) заняла 2 года. В результате образовательные учреждения высшего образования вынуждены были работать в условиях нескольких стандартов по разным направлениям подготовки.

2) Отсутствие временного периода от регистрации нормативного документа до его внедрения. Документ вступает в силу сразу после его утверждения и регистрации. В результате образовательные учреждения не успевают привести в соответствие с новым документом свою локальную нормативную базу. Если образовательное учреждение на следующий день после издание нормативного документа попадает под контрольную проверку, оно

становится нарушителем законодательства РФ со всеми вытекающими последствиями.

3) Отдельные нормативные документы, принимаемые на федеральном уровне, вынуждают менять внутреннюю документацию применительно к прошедшим процессам. В частности, до 2012 года новые Федеральные государственные образовательные стандарты применялись только в отношении вновь зачисленные в образовательные учреждения обучающихся, остальные заканчивали обучение по старым стандартом. После 2012 года Федеральные образовательные стандарты высшего образования вводились в действие в отношении всех обучающихся, что требовало от образовательного учреждения вносить изменения в действующие учебные планы и порой заниматься формальными приписками.

4) Чрезмерно частое внесение изменений в законодательные документы.

Важнейшее обстоятельство заключается в том, что правовой режим функционирования учреждений высшего образования постоянно обновляется, что заставляет выделять и применять новеллы законодательства относительно организаций. В качестве примера можно отметить уже действующий с 01.01.2016 документ «Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры», разработанному приказом Министерства образования и науки РФ от 29.06.2015 года. Подобный нормативный акт существенно преобразовал порядок проведения аттестационной процедуры выпускников. В итоге, утверждение данного документа обязало включать в свою деятельность инновационного Порядка аттестации учащихся 11 классов. Через некоторое время, 9 февраля и 28 апреля 2016 года данный документ изменился.

Новшества значительно поменяли сущность действующих правовых актов, что вынудило учреждениями откорректировать действующее положение об аттестационных процедурах. Полагаясь на ст. 29, 30 действующего Закона «Об образовании» подобные учреждения разрабатывают местные нормативно –

правовые документы по всем аспектам ведения учебных процессов. В п. 3 ст. 59 Закона «Об образовании» сказано, что окончательная аттестация, оценивающая уровень усвоения учебного материала, программ обучения, можно считать обязательным условием образовательного процесса. Таким образом, Положение о проведении аттестации выпускников является необходимым локальным документом и должно находиться на сайте учреждения. Исследования сайтов основных государственных высших учреждений (порядка 30) предоставили такие результаты: семь учреждений разработали Положение об аттестации, отвечающее всем стандартам. Чуть меньше половины (40%) учреждений вообще действуют без соответствующего Положения, у 30% учреждений размещен новый нормативно – правовой документ, однако он не учитывает изменения, указанные в принятом Приказе от 09.02.2016 года, то есть представленное Положение не в полной степени отвечает требованиям российского права об образовании. Два учреждения разместили Порядок о проведении аттестации, при этом они устарели и полностью нуждаются в корректировке, то есть они полностью проигнорировали инновации в российской системе права;

Выявленные проблемы чрезвычайно усложняют процессы разработки внутренней локальной нормативной документации и функционирования образовательного учреждения в целом. В связи с чем следует остановиться на отдельных принципиальных требованиях к процессам разработки локальных нормативно- правовых документов в новых законотворческих условиях.

Результативность деятельности высших учебных заведений в России в нынешнем правовом поле реализуется исключительно при полном соответствии нормативов и стандартов, при этом упор делается на таковые:

- соблюдение основных принципов действующих нормативно – правовых актов о высшем образовании, при этом правовой статус и легализация локального документа служит одним из факторов результативности его выполнения. Существенным требованием является обеспечение правовых гарантий, особенно в части получения образования, в том случае если подобное требование не выполняется, подобный документ должен быть упразднен.

Необходимо также выполнять все требования в процессе утверждения документа, включая и корректный выбор субъекта, поскольку процесс утверждения определяет правовое положение и правовое значение документа.

Нормативно – правовой документ конкретного заведения должен быть определен в правовом поле, они должны исключать возможность «белых мест», при этом изъяны могут возникать по разным обстоятельствам. Недостатки разработанного документа, как правило, объективны и показывают целесообразность внедрения новшеств в соответствии с постоянно меняющимися положениями. Следующим условием возникновения дефектов в разработанном документе можно назвать «молчание» законодательных органов, при этом недоработанные пункты перемещаются с каждым новым актом и не могут быть скорректированы в пределах конкретного учреждения системы образования. Это явление нельзя считать изъяном, поскольку зачастую правовая система предоставляет право самим учреждениям вносить поправки в действующие локальные документы, ориентируясь на требования системы права.

Локальные документы образовательного учреждения должны исключать возможность конфликта между различными принципами системы права, в разработанный акт должны также включаться процедуры по урегулированию подобных инцидентов.

Локальный документ должен отвечать следующим принципам:

- правовой полноты, то есть в нем оговаривается перечень участников, их полномочия, обязательства, механизм их реализации
- системности, то есть находиться в увязке с другими документами;
- исключения ограничений прав, полномочий, свобод участников системы образования.

В каждом разработанном локальном нормативно – правовом документе должна отражаться воля, то есть в нем учитываются особенности функционирования каждого заведения, представлена воля всех участников, поскольку без учета данного обстоятельства, документ является менее

действенным. При этом обязательным условием является принятие документа всеми участниками образовательного процесса, то есть студенческими советами, преподавательским составом;

Именно реализация рассмотренных выше принципов, применяемых к разрабатываемым документам, обеспечивает условия для их результативности.

Модель получения высшего образования подразумевает проведение регламентационных процедур деятельности учебного заведения.

Трудности, вызванные многогранностью и высоким значением высшего образования в обществе обосновывают целесообразность применения мер по правовому регулированию с целью наиболее продуктивного решения социальных запросов. Одним из направлений развязывания данного комплекса проблем может быть выделение новой сферы права – образовательного, действующего на разработанных нормативно – правовых актах.

Основные постулаты стратегии в сфере образования, возможность которых может быть закреплена в образовательном праве, освещены в ст. 2 Федерального закона «Об образовании». Данные положения целесообразно принять в качестве базовых для формирования обособленной отрасли образовательного права, ими необходимо руководствоваться при разработке юридических актов в данной сфере.

Также в свете изучаемой проблемы следует учесть особенности взаимоотношений между участниками академического общества, не ограничивая независимости отдельных образовательных учреждений. Реформирование сущности централизованного управления в данной социальной сфере ведет к принципиально новым методам менеджмента в образовательной деятельности.

Сущность системы регулирования образовательных учреждений должна опираться на следующие нормативно – правовые акты, содержание которых рассмотрим ниже:

- Конституция Российской Федерации является опорой для правового регулирования данной отрасли, при этом необходимо обратить внимание на ст.

43, ст. 8 (регламентирующую природу экономического взаимодействия в сфере образования), ст. 34 (рассматривающую вопросы предпринимательства в сфере образования), ст. 44 (здесь обращается внимание на свободу занятий искусством, практикой преподавания, формирующей духовное, культурное, нравственное развитие личности);

- законы Российской Федерации «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;

- как средства быстрого реагирования на возникающие проблемы в сфере образования Указы Президента Российской Федерации, например, «О неотложных мерах государственной поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений ВПО», при этом данные акты создают условия для формирования отношений нового типа в правовом поле функционирования образовательных учреждений;

- ряд Постановлений Правительства, при помощи которых были разработаны и утверждены стандарты осуществления деятельности в сфере высшего образования, например, регулирование порядка поступления в высшие учебные заведения;

- на данный момент начинают набирать юридическую силу различные Стратегии, Программы, формирующие вектор развития системы образования в России. Отмечается, что на данный момент в отечественной сфере образования отсутствуют общие стандарты, нормы, при этом данная проблема актуальна и для всех иных сфер права. Целесообразно в данной ситуации утвердить позицию разработанных федеральных стратегий в структуре нормативно – правовых актов.

Именно значение сферы высшего образования для перспектив развития государства, общества, формирования его конкурентных позиций в мире и заставляет развитые страны обращать пристальное внимание на данный аспект деятельности, несмотря на проводимый курс демократичной политики. Особенности правового положения как отдельной личности студента, так и всего заведения в России зависит от степени демократичности деканата, что

подчеркивает актуальность разработки отдельного Кодекса, предназначенного именно для законодательного регулирования образовательных учреждений.

Эффективность локального нормативного акта организации высшего образования можно определить как характеристику результативности действия данного акта, свидетельствующую о способности локальных норм детализировать и конкретизировать положения законодательства об образовании и тем самым способствовать упорядочению образовательных отношений при минимуме затраченных на это ресурсов.

В целях достижения эффективности локального регулирования нормы локальных актов должны быть в максимальной степени направлены:

- на реализацию и решение поставленных законодателем целей и задач правового регулирования в сфере образования;
- достижение социально-полезных результатов в данной сфере;
- создание благоприятных условий для реализации права граждан на образование.

Современное законодательство об образовании не предусматривает специальных форм оценки эффективности регулирующего воздействия локальных актов организаций высшего образования. Косвенно этот вопрос затрагивается в процессе оценки образовательной деятельности учреждения образования, когда оценивается наличие локальных актов, подлежащих обязательному размещению на официальном сайте организации. Однако содержательная оценка локальных актов со стороны компетентных государственных и общественных структур на сегодняшний день практически не осуществляется. Следовательно, вопрос о месте и законодательном определении деятельности по исследованию практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих образовательную деятельность организаций высшего образования, посредством оценки эффективности регулирующего воздействия локальных актов данных организаций остается на сегодняшний день открытым.

Одним из направлений современной государственной образовательной

политики Российской Федерации, нацеленной в конечном итоге на повышение образования, является институциональная перестройка системы высшего образования, которая предусматривает:

- реформирование структуры типов высших учебных заведений РФ путем выделения особой группы национальных и опорных университетов, берущих на себя роль образовательных и научных центров;

- укрепление роли гражданского общества в сфере управления высшим образованием;

- оптимизация соотношения централистских и автономистских механизмов в структуре управления высшим образованием.

Проблема, раскрываемая в представленном исследовании, а именно оптимизация системы управления процессом разработки и реализации локальных нормативных документов в организациях высшего образования, находится в поле последней указанной тенденции и связана с повышением уровня автономии вуза в нормотворческой деятельности. Одной из новаций Федерального закона «Об образовании» № 273 –ФЗ является четкое указание на нормы деятельности образовательных организаций, определяемые федеральным законодательством и формируемые на уровне учреждения.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определяет границы, рамки нормотворчества образовательных организаций в части регламентации своей внутренней жизнедеятельности. В частности, ст. 30 Закона № 273-ФЗ устанавливает круг локальных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения, которые принимает образовательная организация. Причем характер предложенной законодателем формулировки свидетельствует об императивной обязанности образовательной организации принимать соответствующие акты внутри у себя. Как следует из положений п. 2 указанной статьи, к числу таких локальных актов отнесены, в том числе акты, регламентирующие вопросы порядка и оснований восстановления обучающихся в образовательную организацию. Таким образом, вопросы подобного характера входят в



нормотворческую компетенцию учебного заведения.

С одной стороны это повышает степень самостоятельности вуза, но одновременно уровень ответственности за соответствие системы локальных нормативных актов установленным требованиям. Согласно Федеральному закону «Об образовании», за администрацией образовательной организации остается право определения нормативно – правовой базы функционирования, при этом за государственными структурами закрепляется право ревизии и надзора за системой нормативно – правовых актов.

Основными установками для построения системы локальных нормативно – правовых актов являются:

- соответствие вышестоящему законодательству;
- соответствие уставу образовательной организации;
- соответствие системе основных и вспомогательных процессов организации.

Первые две установки раскрывают юридическую сторону проблемы и отражают общие принципы и систему права, устанавливающих главенство международных и общегосударственных нормативно – правовых актов над нормами, принятыми внутри учреждения либо на районном, областном уровнях. Российское законодательство определяет приоритет международных актов, гарантирующих свободы и права человека и личности над федеральными, имеющими место на территории России и защищающими права и свободы россиян. Администрация каждого учебного заведения реализует свои функции, исключительно опираясь на систему правовых норм, изложенных в ФЗ № 273 «Об образовании». Опираясь на содержание данного акта, администрация вузов составляет, утверждает Положения, Уставы, определяющие порядок работы учреждений. Кроме того, одними из основных нормативных документов, устанавливающих права граждан на получение качественного образования являются Федеральные государственные стандарты высшего образования, определяющие требования к содержанию и результатам образовательной деятельности организации, а так же необходимым кадровым, материально –

техническим, методическим и финансовым условиям предоставления образовательных услуг<sup>13</sup>.

Более подробно в рамках данного исследования предлагается остановиться на управленческой стороне поставленной проблемы, а именно соответствие локальных нормативных документов системе основных и вспомогательных процессов организации высшего образования. В качестве предмета исследования проблемы совершенствования системы локальных нормативно – правовых актов рассмотрен один из основных процессов деятельности образовательного учреждения – образовательный процесс, включающий в себя следующие подпроцессы:

- процессы, регулирующие нахождение лиц в образовательной организации качестве обучающихся (прием обучающихся в учебное заведение, перевод из других организаций; ускорение процесса обучения, изменение формы обучения и направления подготовки; отчисление обучающегося; контроль освоения обучающимися образовательной программы);

- процесс разработки и реализации образовательной программы (разработка образовательной программы, учебно – методическое обеспечение аудиторной работы с обучающимися, организация практики, организация текущей, промежуточной и итоговой аттестации обучающихся);

- организация образовательного процесса (разработка рабочих учебных планов, составление расписания занятий; учет проводимых аудиторных занятий, управление аудиторным фондом);

- мониторинг качества образовательного процесса.

Ежегодные проверки Рособнадзора деятельности образовательных организаций высшего образования выделяют следующие виды нарушения законодательства в системе локальных нормативных документов вуза, касающихся образовательного процесса:

---

<sup>13</sup> Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273 -ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

1. Отсутствии у образовательной организации локальных нормативных актов, предусмотренных федеральным законодательством об образовании. В частности, в качестве наиболее распространенных нарушений отмечается: отсутствие таких документов, как:

- порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися;
- порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта организации;
- условия и порядок зачисления экстернов;
- порядок обучения по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение;
- порядок оплаты проезда к месту проведения практики и обратно;
- локальные нормативные акты, регламентирующие полномочия и порядок деятельности приемной, экзаменационной и апелляционной комиссий;
- порядок и сроки проведения конкурсного отбора лиц, подавших заявление о переводе.

2. Нарушение Федеральных образовательных стандартов при разработке основной образовательной программы.

3. В существующих в организации локальных нормативно- правовых актах не учтены требования федерального законодательства.

4. Не разработаны образцы различных документов: справок, договоров и т.д.

5. В локальных нормативных актах не предусмотрены специальные условия для получения высшего образования по образовательным программам обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

6. Нарушение порядка разработки и утверждения локальных нормативно – правовых актов. Например, нормативно-правовые акты не проходят согласование с советом обучающихся.

В качестве примера несовершенства локальной нормативной базы образовательной организации проанализируем ситуацию с одним из указанных в

итогах проверки Рособнадзора нарушением, а именно отсутствием локального акта о восстановлении обучающихся, отчисленных из организации. Соблюдение установленных правил и норм образовательного законодательства в этой части во многом определяет возможность реализации гражданами своего конституционного права на образование (ст. 43 Конституции РФ).

По справедливому мнению авторов комментария к Закону № 273-ФЗ, отсутствие в локальном нормативном акте образовательной организации указания на возможность восстановления в образовательной организации лица, отчисленного из нее по неуважительным причинам, и порядка такого восстановления нарушает конституционное право такого лица на образование. Более того, в поддержку данной позиции мы можем указать, что непринятие данного акта идет вразрез с требованиями п. 2 ст. 30 Закона № 273-ФЗ, определяющим перечень вопросов, которые должны быть урегулированы на локальном уровне.

В этой части нормы Закона № 273-ФЗ не претерпели особых изменений по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Однако если в части регламентации порядка и условий восстановления в вузе студента, отчисленного по неуважительной причине, ранее действующее законодательство отсылало к положениям устава организации, то действующий Закон подходит к решению этого вопроса более широко и предлагает регулировать эти отношения в локальном нормативном акте. Конечно, устав также относится к виду локального нормативного акта, но его регулятивные возможности здесь весьма ограничены. В настоящий момент в большинстве вузов соответствующие положения закреплены в уставах. Но их анализ позволяет вести речь о низкой эффективности такого регулирования<sup>14</sup>.

Условия восстановления лиц в образовательной организации зависят от ряда обстоятельств, а именно от того, каким образом произошло отчисление

---

<sup>14</sup> Волкова Н. С., Дмитриев Ю. А., Еремина О. Ю., Жукова Т. В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). М., 2013.

обучающегося. Как известно, образовательное законодательство закрепляет несколько самостоятельных оснований для отчисления обучающихся. Так, отчисление может быть произведено: по собственному желанию (инициативе обучающегося); уважительной причине; инициативе образовательной организации. Многие вузы регулируют этот вопрос в локальных нормативных актах. Надо сказать, что возможность регламентации подобных вопросов на локальном уровне и даже целесообразность вытекают из п. 2 ст. 62 Закона № 273-ФЗ. После рассмотрения документов, если отчисление произошло из-за неуспеваемости, лицу предложат сдать задолженность и начать учиться с того семестра, с которого его отчислили. Кроме того, следует учитывать, что если имеются свободные места, то скорее всего заявителя восстановят на платной основе, даже если до отчисления он обучался бесплатно (т. е. на месте, финансируемом из бюджета). Таким образом, представляется целесообразным изъять соответствующие положения из уставов образовательных организаций, ограничившись технической ссылкой на регулирование вопросов восстановления обучающихся в соответствующих локальных нормативных актах процедурного характера образовательной организации.

В связи с чем актуальными для каждой образовательной организации являются следующие направления совершенствования локальной нормативно – правовой базы организации образовательного процесса:

- разработка пакета нормативно – правовых документов локального характера, на уровне образовательной организации учреждения в полном соответствии с принятым федеральным законодательством, регулирующим сферу образования;
- выявление набора локальных нормативно – правовых актов, в полной степени отражающих положения Устава образовательной организации;
- разработка эффективного механизма принятия и реализации локальных нормативно – правовых актов образовательной организации;

Из всех перечисленных направлений совершенствования целесообразно в качестве основного выделить оптимизацию управления процессом разработки

и реализации нормативно – правовых актов организации, что предполагает следующие мероприятия<sup>15</sup>:

- разработка последовательности действий по разработки локального нормативного документа;
- определение субъектов, участвующих в процессе на каждом его этапе;
- разработка системы мониторинга системы локальных нормативных документов<sup>16</sup>.

Наиболее сложным в данном случае является проблема делегирования полномочий по разработке локальных нормативных документов в организации и распределение функций между юридической службой, функциональными и вспомогательными подразделениями. Наиболее распространенным инструментом решения данной проблемы принято считать регламентирование, проявляющееся на основе утвержденных Положений, норм, стандартов, правил. Основные документы, составляемые и принятые администрацией образовательной организации, находятся в пределах: прав и полномочий администрации; набором их функций; схемой процесса принятия решений; особенностями взаимодействия заведения с другими общественными институтами.

Регулирование отдельных вопросов образовательного процесса приобретает в настоящее время весьма важное значение при определении основ взаимодействия участников образовательных правоотношений. Как известно, от логичной, четкой и разумной их регламентации зависят соблюдение и реализация прав и законных интересов обучающихся.

Было бы нелишним по примеру принятия и действия административных регламентов по оказанию государственных услуг различными органами государственной власти в рамках образовательной организации принимать

---

<sup>15</sup> Ефремов А. В. О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу в связи с получением гражданином среднего профессионального образования // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 1.

<sup>16</sup> Кирилловых А. А. Проблемы административно-правового режима реализации права на перевод обучающихся образовательных учреждений // Законодательство и экономика. 2017. № 3.

внутренние регламенты, определяющие четкую и логичную последовательность действий в рамках оформления отношений по восстановлению обучающихся. Как представляется, подобная форма нормативной регламентации будет более эффективно регулировать базовые элементы оформления движения контингента обучающихся, включая их восстановление, и позволит, в конечном счете, обеспечить реализацию прав и гарантий участников данных отношений<sup>17</sup>.

В целом в контексте функционирования организации высшего образования современных законодательных условиях представляется актуальным выделение и регламентации в системе процессов управления организацией самостоятельного процесса «разработка и контроль реализации локальных нормативно – правовых документа», имеющего владельца процесса, четко определенный функционал исполнителей и показатели оценки его результативности и эффективности.

---

<sup>17</sup> Путило Н. В. Правовые основы регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М., 2015.

## ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В «МЕЖДУНАРОДНОМ ИНСТИТУТЕ РЫНКА»

### 2.1 Сведения об учредителях образовательной организации

Университет «МИР» — динамично развивающаяся образовательная организация, включающая большое количество различных подразделений, обеспечивающих его работу: факультеты очной, заочной и дополнительной форм обучения, кафедры, отделение среднего профессионального образования, административно-управленческие, научно-исследовательские, административно-хозяйственные подразделения, подразделения воспитательной и социальной сферы и многое другое.

В составе факультетов очной формы обучения присутствуют следующие выпускающие кафедры: экономики и кадастра, менеджмента, банковского дела, информационных систем и компьютерных технологий, конституционного и административного права, государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы, организации работы с молодежью, социального управления и права, германских языков, теории и практики перевода.

Автономная некоммерческая организация высшего образования Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка» (АНО ВО Университет «МИР») является правопреемником Частного образовательного учреждения высшего образования «Международный институт рынка» (ЧОУ ВО «МИР»), которое было реорганизовано в форме преобразования на основании решения Собрания учредителей. Инициаторами создания Международного института рынка выступили Правительство Самарской области и ОАО «АВТОВАЗ». Дата создания образовательной организации – 4 июля 1994 года. Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка» (Университет «МИР») является примером успешной реализации проекта на основе государственно-частного



партнерства.

Образовательная организация имеет государственную аккредитацию и реализует программы высшего, среднего и дополнительного профессионального образования в сферах экономики и управления, юриспруденции, государственного и муниципального управления, организации работы с молодежью, прикладной информатики, лингвистики и др. Университет «МИР» занимает лидирующие позиции в Самарской области в сфере бизнес-образования. На базе университета ежегодно по программам профессиональной переподготовки, среднесрочных и краткосрочных курсов повышения квалификации проходят обучение более 1000 слушателей.

Учредители образовательной организации определили и реализуют миссию Университета «МИР» в соответствии со стратегическими приоритетами его развития. Миссия заключается в удовлетворении потребности личности и общества в образовании и научных знаниях, подготовке профессионалов, обладающих современными знаниями, умениями и компетенциями, в формировании гражданских, нравственных и культурных качеств личности в условиях инновационной экономики и интеграции университета в мировое образовательное, научное и информационное сообщество.

Тесное партнерство Университета «МИР» и Правительства Самарской области — учредителя образовательной организации позволяет решать задачи не только по формированию и управлению кадровым потенциалом в регионе, но и эффективно реализовывать важнейшие целевые социально ориентированные проекты в различных сферах общественной жизни, культуры и молодежной политики на территории Самарской области.

Одним из основных финансовых документов, регламентирующих осуществление деятельности АНО ВО Университета «МИР», является План финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации (Финансовый план), который составляется на учебный год и утверждается председателем наблюдательного совета. Цель данного документа — запланировать общие объемы поступлений и выплат, определить

сбалансированность финансовых показателей в управлении доходами и расходами университета.

Образовательная организация самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность на основе ежегодно утверждаемого бюджета, в рамках которого разрабатываются сметы доходов и расходов по отдельным направлениям деятельности университета: образовательной, научной, хозяйственной (включая планы ремонтных работ, закупок оборудования и материалов и т.д.).

Финансовое обеспечение образовательной деятельности АНО ВО Университета «МИР» осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц. Объем образовательной деятельности за 2016 год в разрезе финансовых источников ее обеспечения представлен в следующей таблице 1.

Таблица 1

Структура финансового обеспечения образовательной деятельности  
Университета «МИР»

за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета (тыс. руб.)	за счёт бюджетов субъектов Российской Федерации (тыс. руб.)	за счёт местных бюджетов (тыс. руб.)	по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц (тыс. руб.)
38937,4	9751,28	–	114971

В соответствии с Уставом органами управления Института являются собрание учредителей Института, ученый совет, ректор.

Общее управление деятельностью Института обеспечивает ректорат.

В составе ректората работает первый проректор - проректор по науке и экономическому развитию, проректор по учебной работе, проректор по учебной работе и качеству образования, проректор по административно- хозяйственной работе и общим вопросам, проректор по организационной и воспитательной

работе.

Организационная структура МИРа включает управление рекламы и информационного обеспечения и пять департаментов: департамент науки и экономического развития; департамент информатизации; департамент учебной работы; департамент по административно-хозяйственной работе и общим вопросам; департамент организационной и воспитательной работы.

В составе департамента науки и экономического развития работают научно-исследовательский центр «МИР», управление экономического развития, бухгалтерия, планово-финансовое управление, юридический отдел, общий отдел.

В департаменте информатизации находятся научная библиотека, учебно-вычислительный центр, архив, кабинет множительной техники.

Отдел кадров, административный отдел, административнохозяйственный отдел, деловой центр «МИР», отдел главного энергетика функционируют в составе департамента по административно-хозяйственной работе и общим вопросам.

Департамент организационной и воспитательной работы состоит из отдела воспитательной работы и центра планирования карьеры и трудоустройства

В состав департамента учебной работы входят учебный отдел, учебно-методическое управление, отдел организации практики, отдел магистратуры и аспирантуры, отдел повышения квалификации преподавателей, центр лицензирования, аккредитации и качества образования, студенческий отдел кадров, центр профессиональных квалификаций, центр автоматизации учебного процесса, Институт государственной и муниципальной службы (ИГиМС), факультет дополнительного образования (ФДО), отделение среднего профессионального образования (СПО), факультет заочного обучения (ФЗО), факультет экономики и управления (ФЭУ), юридический факультет (ЮФ), факультет лингвистики (ФЛ).

Таким образом, в МИРе на 01.04.2017г. программы высшего образования реализуются на 4 факультетах и 12 кафедрах. Отделение СПО ведет 3 программы среднего профессионального образования. Программы

дополнительного образования в основном сконцентрированы на ФДО и в ИГиМС.

Факультет экономики и управления:

- кафедра прикладной математики и эконометрики;
- кафедра экономики и кадастра;
- кафедра менеджмента;
- кафедра информационных систем и компьютерных технологий;
- кафедра банковского дела.

Юридический факультет:

- кафедра конституционного и административного права;
- кафедра государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы;
- кафедра гуманитарных, правовых и естественнонаучных дисциплин;
- кафедра организации работы с молодежью, социального управления и права;
- кафедра физического воспитания.

Факультет лингвистики:

- кафедра германских языков;
- кафедра теории и практики перевода.

Факультет заочного обучения.

Институт государственной и муниципальной службы:

Факультет дополнительного образования:

- отделение профессиональной переподготовки;
- отделение подготовки и повышения квалификации специалистов;
- учебно-методический центр дополнительного образования.

## **2.2 Анализ соответствия локально-нормативной базы федеральному закону**

Локальный нормативный акт образовательного учреждения — это документ, принятый в установленном порядке компетентным органом

управления (должностным лицом) образовательной организации и регулирующий трудовые, образовательные и иные отношения в рамках данной образовательной организации.

Локальные нормативные акты не являются правовыми документами (поэтому не следует их путать с нормативными правовыми актами). Понятие «правовой» указывает на то, что документ принят от имени государства (или субъекта РФ). Локальные нормативные акты принимаются от имени конкретной организации и правовыми не являются.

Следует учитывать, что нормативными признаются такие документы, которые устанавливают, изменяют или отменяют правила поведения. Поэтому, если в локальном акте (например, в правилах внутреннего трудового распорядка) просто повторяются нормы, которые уже закреплены в Трудовом кодексе РФ, то такой документ не является локальным нормативным актом (по сути — это какой-то информационный бюллетень).

Часто встречается вопрос: нужно ли перечень локальных нормативных актов закреплять в уставе образовательного учреждения? Такое требование в российском законодательстве отсутствует и решение по этому вопросу руководитель принимает самостоятельно. Вместо поименованного перечня, целесообразно закрепить в уставе виды локальных нормативных актов, которые могут быть приняты в образовательном учреждении (положение, инструкция, приказ и т. п.).

**2.** В соответствии с частью первой статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее по тексту — Закон об образовании) должны соответствовать:

- Конституции Российской Федерации;
- Закону об образовании;
- другим федеральным законам;
- иным нормативным правовым актам РФ (постановлениям Правительства, приказам Минобрнауки и др.);
- законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации;

Федерации, которые содержат нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Кроме того, в соответствии с пунктом 11 частью 1 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения муниципального района относятся:

- организация предоставления образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях;
- создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;
- организация отдыха детей в каникулярное время.

Таким образом, при разработке локальных нормативных актов необходимо руководствоваться муниципальными правовыми актам, принятыми в сфере образования.

Основные правовые нормы, которые регулируют локальное нормотворчество:

- статья 30 Закона об образовании;
- статья 8 Трудового кодекса РФ.

**3.** Локальные нормативные акты регулируют семь основных сфер деятельности организации:

- 1) создание организации;
- 2) финансы;
- 3) управление;
- 4) организация труда;
- 5) социальная работа;
- 6) закупки и договорная работа;
- 7) образовательные отношения.

Кроме того, необходимо постоянно иметь в виду, что локальные нормативные акты не только регулируют деятельность образовательной организации, но и являются способом оценки деятельности конкретного учреждения контролирующими органами. Например, Минобрнауки в одном из своих писем указало, что критерием готовности образовательного учреждения к введению ФГОС является наличие локальных актов, регламентирующих установление заработной платы работников образовательного учреждения.

4. Локальные нормативные акты утверждаются органами управления в соответствии с уставом организации (общим собранием, директором, советом трудового коллектива, педагогическим советом и др.).

5. После утверждения локальный нормативный акт приобретает статус обязательного не только для всех работников организации, но и зачастую — для некоторых государственных органов (например, суды при рассмотрении конкретных дел применяют локальные нормативные акты организаций, участвующих в процессе).

6. Для любой организации необходима система локальных нормативных актов (определённая иерархия), т. е. документы не должны противоречить и дублировать друг друга.

7. Российское законодательство не устанавливает перечень локальных нормативных актов, обязательных (или разрешённых) для той или иной организации. Однако законом могут быть установлены пределы регулирования (например, недопустимость ухудшения положения работников по сравнению с требованиями Трудового кодекса РФ.). В любом случае локальный нормативный акт не должен противоречить Конституции, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Чем руководствоваться образовательному учреждению при разработке перечня необходимых локальных нормативных актов? Принцип, предусмотренный Законом об образовании такой: если в учреждении возникает ситуация, описанная в норме закона, то необходимо принять соответствующий локальный нормативный акт. Например, одна из норм статьи 14 Закона об

образовании предусматривает возможность получения образования на иностранном языке в порядке, установленном локальным нормативным актом образовательной организации. Если учреждение не собирается использовать данную возможность, то и необходимость локального регулирования отсутствует. Подобные нормы имеются в статьях 26, 27, 33, 34, 38, 47, 54 и др. Закона об образовании.

Локальное нормотворчество связано с компетенцией, обязанностями и правами образовательной организации. Поэтому желательно разработать локальные нормативные акты исходя из положений статьи 28 Закона об образовании. Например, пункт 10.1 части 3 статьи 28 относит к компетенции образовательной организации поощрение обучающихся. Реализуя эту норму, целесообразно принять соответствующий локальный нормативный акт (например, положение).

Минобрнауки России рекомендует (письмо от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17) принять локальные нормативные акты, которые, в частности, регламентируют:

- 1) правила приёма обучающихся;
- 2) режим занятий обучающихся;
- 3) формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся;
- 4) 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;
- 5) организацию питания обучающихся и работников образовательной организации;
- 6) требования к одежде обучающихся;



7) деятельность общественных объединений учащихся, родителей (законных представителей), осуществляемой в образовательной организации и не запрещённой законодательством Российской Федерации;

8) порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения;

9) основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг;

10) порядок и формы проведения итоговой аттестации (не государственной, а, например, по дополнительным общеобразовательным программам);

11) ведение официального сайта образовательной организации;

12) внутренний распорядок обучающихся;

13) образец справки об обучении или о периоде обучения;

14) образец и порядок выдачи документов об обучении по образовательным программам, по которым не предусмотрено проведение итоговой аттестации;

15) порядок пользования учебниками и учебными пособиями обучающимися, осваивающими учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) за пределами ФГОС, образовательных стандартов и (или) получающими платные образовательные услуги;

16) обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы

17) освоение наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность;

18) зачёт результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную

деятельность (актуально для сетевой формы реализации образовательных программ);

19) пользование лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации;

20) доступ педагогических работников к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности, необходимым для качественного осуществления педагогической, научной или исследовательской деятельности;

21) пользование педагогическими работниками образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации;

22) перечень факультативных (необязательных для данного уровня образования, профессии, специальности или направления подготовки) и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей).

В другом письме (от 12 мая 2011 года № 03-296) Минобрнауки России предлагает принять следующие локальные нормативные акты:

1) положение о формах самоуправления образовательного учреждения;

2) положение о группе продлённого дня («школе полного дня»);

3) приказы об утверждении рабочих программ учебных курсов, дисциплин (модулей);

4) положение об организации и проведении публичного отчёта образовательного учреждения;

5) положение об учебном кабинете;

6) положение об информационно-библиотечном центре;

7) положение о культурно-досуговом центре;

8) положение о физкультурно-оздоровительном центре;

9) должностные инструкции работников образовательного учреждения.

При разработке перечня локальных нормативных актов необходимо принимать во внимание нормы ФГОСов. Так, стандарты содержат требования к материально-техническому обеспечению. Поэтому желательно утвердить перечень средств обучения для реализации образовательных программ, реализуемых в образовательном учреждении.

Трудовой кодекс РФ, в отличие от образовательного законодательства, содержит небольшой перечень необходимых локальных нормативных актов (при этом наличие некоторых документов подразумевается):

- 1) правила внутреннего трудового распорядка;
- 2) инструкции по охране труда;
- 3) положение о персональных данных;
- 4) штатное расписание;
- 5) график отпусков;
- 6) положение об оплате труда.

Необходимость принятия локальных нормативных актов может быть обусловлена нормативными правовыми актами, которые не регулируют ни образовательные ни трудовые отношения. Например, Федеральный закон от 06 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» требует сформировать и утвердить учётную политику организации; в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» необходимо разработать политику в отношении обработки персональных данных (это необходимо сделать, например, в том случае, когда на сайте образовательной организации размещена форма регистрации или запрашиваются какие-либо данные посетителя сайта); Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» возлагает на все организации обязанность разработать меры по предупреждению коррупции, Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрена необходимость принятия положения о контрактном управляющем и т. д.

**8.** Принятие локального нормативного акта требует предварительной подготовки: необходимо продумать структуру документа (цель, мотивы принятия; круг лиц, на которые распространяется нормативный акт; требования; основания требований и др.), нужно предусмотреть последствия принятия акта, учитывая особенности коллектива и отдельных работников, предстоящие расходы, связанные с исполнением акта и т. п.

**9.** Очень важно, чтобы язык локального акта был понятен работникам организации с различным уровнем образования. В большинстве случаев нормативный акт должен быть написан как бы для 16-летнего подростка: просто, ясно, с минимумом специальных терминов, соответствовать правилам формальной логики.

**10.** Вносить в локальный нормативный акт какие-либо изменения имеет право только принявший этот акт орган. Например, директор не вправе изменить документ, принятый общим собранием коллектива в пределах его компетенции.

В 2016/2017 учебном году обучение по программам подготовки кадров высшей квалификации проводится в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ, Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 19 ноября 2013 г. № 1259, Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.10.2013 № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 1061 «Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования», Письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.11.2013 г. № АК-2589/05 «О таблице соответствия», Уставом Института, утвержденного решением собрания учредителей; лицензией на право ведения образовательной деятельности, регистрационный № 1123 от 05.11.2014г. (бессрочно), а также свидетельства о государственной аккредитации регистрационный №1149 от 22.12.2014; положением об отделе магистратуры и

аспирантуры; положением об организации учебного процесса в аспирантуре по системе зачетных единиц; учебными планами; рабочими программами дисциплин; программами кандидатских экзаменов; программами вступительных испытаний; приказами о зачислении, переводе и отчислении аспирантов; индивидуальными планами работы аспирантов.

Нормативный срок освоения образовательной программы подготовки кадров высшей квалификации по очной форме обучения составляет 3 года. Обучение включает следующие виды работ: научно-исследовательскую, контактную (аудиторную и внеаудиторную), самостоятельную работы.

Руководство научно-исследовательской работой аспирантов осуществляется сотрудниками Института, имеющими ученую степень доктора наук по соответствующему научному направлению.

Проведенный на этапе самообследования Института анализ содержания основных профессиональных образовательных программ и всего комплекса учебно-методического обеспечения по направлениям подготовки даёт основание констатировать их соответствие заявленным уровням подготовки и требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

Основные профессиональные образовательные программы, реализация которых в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 № 309-ФЗ (ред. от 23.07.2013) началась Институтом с 2011/2012 учебного года в соответствии с лицензией на право ведения образовательной деятельности Института по кодам и наименованиям направлений подготовки, установленным в перечнях, утвержденных приказом Минобрнауки России от 17 сентября 2009г. № 337 (ред. от 05.07.2011) и постановлением

Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009г. №1136 (ред. от 29.03.2014) , приказом Минобрнауки России от 18.11.2013 №1245 (ред. от 29.06.2015) соответствуют заявленным уровням подготовки и требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС).

Учебные планы основных профессиональных образовательных программ

высшего образования разрабатываются на основе ФГОС.

Результаты анализа учебных планов свидетельствуют о том, что их структура, содержание, перечень, объём и последовательность изучения дисциплин по всем направлениям подготовки соответствуют ФГОС в отношении требований к обязательному минимуму содержания и уровню подготовки выпускников.

Рабочие программы учебных дисциплин составлены и утверждены по всем дисциплинам и по всем видам практик, предусмотренными ФГОС и реализуемыми в Институте учебными планами. Рабочие программы учебных дисциплин наряду с учебными планами направлений подготовки являются ключевыми документами, регламентирующими процесс формирования необходимых компетенций. Содержание рабочих программ учебных дисциплин соответствует требованиям к содержанию и уровню подготовки выпускников, содержащимся в образовательных стандартах, и, в соответствии с «Порядком организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры», утвержденным приказом Минобрнауки РФ от 19.12.2013 № 1367, «Порядком организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)», утвержденным приказом Минобрнауки РФ от 19.11.2013 № 1259 предусматривает наличие фондов оценочных средств.

Учебно-лабораторная база Института в целом соответствует требованиям ФГОС. Социокультурная среда Института так же обеспечивает формирование требуемых компетенций.

Образовательные программы в Институте реализуются высококвалифицированными научно-педагогическими работниками, образование которых соответствует требованиям ФГОС, осуществляющими научную деятельность.

Учебные планы для очно-заочной и заочной форм обучения соответствуют

по содержанию планам очной формы обучения. Для обучающихся заочной формы обучения учебными планами всех направлений подготовки предусмотрено проведение занятий под руководством преподавателя в объеме, необходимом для формирования компетенций, предусмотренных в ФГОС.

Высокая общественно-профессиональная оценка результатов образовательной деятельности в рамках подготовки высококвалифицированных бакалавров, магистров и специалистов среднего звена, а также высокая востребованность выпускников Института подтверждается многократными обращениями организаций и предприятий с просьбой направить выпускников Института для устройства на работу на предприятие или организовать целевую переподготовку специалистов.

В целом подготовка, выпуск и трудоустройство выпускников по направлениям подготовки полностью соответствует требованиям, предусмотренным законами Российской Федерации, ФГОС ВО, ФГОС СПО нормативно-распорядительным документам и материалам Министерства образования и науки Российской Федерации.

### **2.3 Анализ локальных актов организации высшего образования**

Различные типы локальных нормативных актов организации соответствуют этапам организационного проектирования. Это позволяет структурировать систему локальных нормативных актов и определить требования к их содержанию.

Термин «локальные нормативные акты» (далее – ЛНА) по смыслу объединяет организационно-правовые и распорядительные документы, указывая на то, что эти документы устанавливают нормы взаимоотношений локально – от имени и в рамках одной организации.

Термин «локальные нормативные акты» используется в новой редакции Трудового кодекса РФ (2001 г.); он использовался и ранее (см., например, Письмо Минюста СССР от 15.10.1981 № К-8-591).

В отсутствие официальной терминологии употребляются термины: «внутренние нормативные документы», «внутренние нормативно - распорядительные документы», «нормативно-распорядительные документы», «организационно-распорядительные документы», которые следует признать не вполне корректными. Например, не каждый ЛНА является внутренним документом в чистом понимании.

Другая терминологическая проблема связана с синонимическим употреблением разных наименований ЛНА, назначение и содержание которых сходно. Например, ЛНА, который устанавливает правила взаимодействия исполнителей, может называться стандартом, регламентом, инструкцией, положением и т.п. В то же время, стандартом может быть назван ЛНА, устанавливающий правила работы, не зависящие от исполнителей, или ЛНА, определяющий требования к объекту. Очевидно, что с точки зрения организационного проектирования это существенно разные виды ЛНА, поскольку первый описывает процессы организации, второй – ее функции, а третий – объекты.

В структуру актов деятельности Самарского университета государственного управления МИР, входят такие документы, как:

1. Устав образовательной организации. Характеризует направление деятельности учебного заведения, организационно-правовую форму, и другие основные элементы создания и деятельности фирмы.
2. Лицензия на осуществление образовательной деятельности
3. Свидетельство о государственной аккредитации
4. Свидетельство о государственной аккредитации (приложение)
5. Правила внутреннего распорядка обучающихся
6. Правила приёма поступающих
7. Правила внутреннего трудового распорядка
8. План финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации 2017-2018 уч. год
9. Порядок и основания перевода, отчисления и восстановления



обучающихся

10. Формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся

11. Порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся

12. Политика в отношении обработки персональных данных

13. Локальный нормативный акт, регламентирующий размер платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги в общежитии

14. Коллективный договор

15. Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам

16. Положение о порядке и форме зачета результатов обучения по отдельным дисциплинам (модулям) и практикам, освоенным обучающимся, при реализации образовательных программ высшего образования

Все данные документы и являются элементами от правильности и четкости составления, которых зависит эффективности деятельности организации.

### ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В «МЕЖДУНАРОДНОМ ИНСТИТУТЕ РЫНКА»

#### 3.1 Оптимизация структуры локальных нормативных актов в образовательных организациях.

Структуру локальных актов можно свести к пяти уровням документов, которые и регулируют деятельности учебного заведения.

Первый уровень: Описание целей и принципов их достижения.

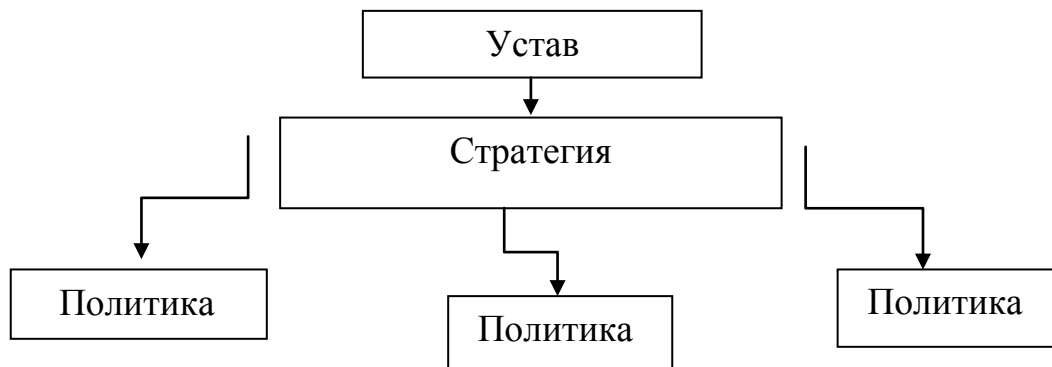


Рисунок 1 – Внутренние документы организации первого уровня

Второй уровень описывает процессы в организации, описывает функции, содержит описание хронологии, содержит информацию о должностной инструкции, содержит информацию о целях и принципах их достижений, в рамках учебного заведения.

В Положении о филиале (обособленном подразделении, представительстве) указываются:

- основание для создания (решение учредителей (участников) организации);
- место нахождения;
- срок создания;
- цели и предмет деятельности;
- правовой статус;
- порядок наделения имуществом;

- условия и пределы финансово-хозяйственной деятельности;
- ответственность;
- организация управления (руководитель, основания его деятельности, функции, права и ответственность);
- средства контроля финансово-хозяйственной деятельности;
- организация ведения бухгалтерского учета и отчетности;
- порядок прекращения деятельности.

ЛНА, определяющие цели и принципы их достижения:

- Учредительный договор,
- Устав,
- Стратегия,
- Политика.

В учредительных документах юридического лица должны определяться наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. В учредительных документах некоммерческих организаций и унитарных предприятий, а в предусмотренных законом случаях и других коммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица. Предмет и определенные цели деятельности коммерческой организации могут быть предусмотрены учредительными документами и в случаях, когда по закону это не является обязательным.»

Стратегия представляет собой документ, в котором изложены:

- миссия организации;
- основные цели организации (на определенный период);
- основные задачи (по направлениям деятельности организации на определенный период) на пути к поставленным целям;
- основные правила принятия решений, которыми организация руководствуется в своей деятельности (в частности, при решении

перечисленных задач и достижении поставленных целей);

- анализ текущего состояния организации на момент принятия стратегии (справочно).

Иными словами, в стратегии обозначены отправная точка, целевая точка и путь организации на определенный, как правило, достаточно протяженный, период времени. В стратегии должны быть изложены, среди прочего, принципы привлечения, использования и взаимодействия различных ресурсов организации.

В политике по направлению описываются:

- стратегическое видение направления (целевые показатели, задачи, требования к результатам деятельности направления, возможности для организации в целом, которые обеспечиваются деятельностью данного направления);
- целевое состояние направления (объекты управления, субъекты управления, средства и принципы управления);
- принципы достижения целевого состояния по данному направлению (правила принятия решений по направлению, принципы обеспечения деятельности направления, этапы пути к целевому состоянию);
- средства контроля (методы оценки эффективности деятельности по данному направлению, процедуры коррекции политики).

Политики разрабатываются по наиболее важным направлениям деятельности организации, например:

- Политика безопасности,
- Политика в области качества,
- Финансово-экономическая политика,
- Техническая политика,
- Коммерческая политика,
- Кадровая политика,
- ИТ-политика,

– PR-политика.

Политика утверждается исполнительным органом организации.

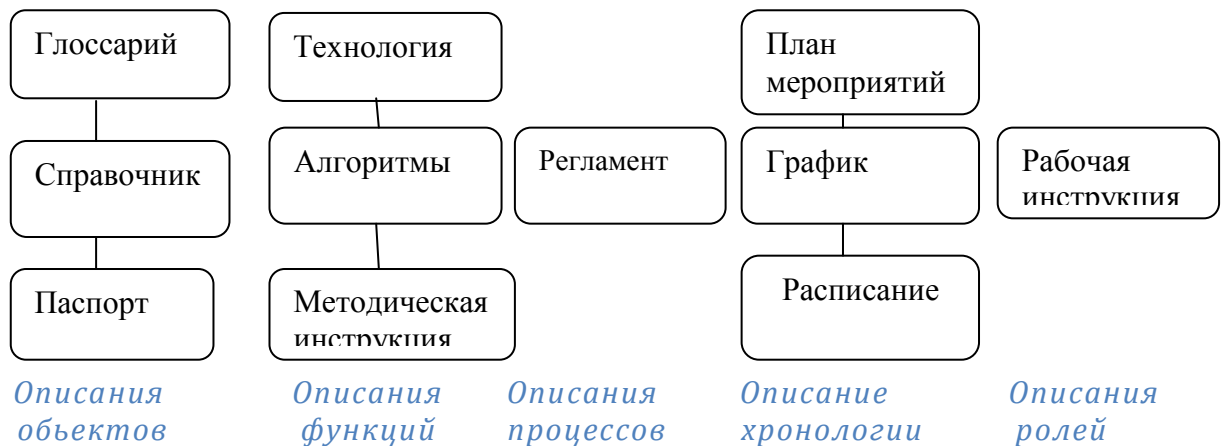


Рисунок 2 – Внутренние документы организации второго уровня

Паспорт содержит описание свойств конкретного объекта предметной области:

- структура продукта (товара, работы, услуги);
- требования к параметрам качества продукта (его составных частей);
- правила проверки соблюдения требований;
- правила эксплуатации;
- правила обслуживания;
- история эксплуатации и обслуживания (опциональный раздел, заполняемый по мере использования продукта).

Собственно к нормативной части относится описание структуры, перечень требований и правил. Нормативная часть паспорта описывает вид продукта, тогда как конкретный паспорт сопровождает конкретный продукт.

ЛНА, описывающие объекты предметной области:

- Словарь терминов (глоссарий или тезаурус),
- Справочник,
- Паспорт (или требования).

ЛНА, описывающие функции:

- Методическая инструкция.

ЛНА, описывающие процессы:

– Регламент.

ЛНА, описывающие хронологию:

- План мероприятий,
- Расписание,
- График.

ЛНА, описывающие роли:

- Рабочая инструкция.

ЛНА, описывающие исполнителей:

- Штатное расписание,
- Положение о структурном подразделении (о филиале, обособленном подразделении, представительстве),
- Положение о коллегиальном органе,
- Должностная инструкция.

Словарь терминов содержит определения терминов и понятий, используемых в организации (в таком случае он может называться глоссарием), а также описанием связей между этими терминами и понятиями (тогда правильнее называть его тезаурусом). К такому словарю обычно добавляются определения (расшифровки) используемых в организации сокращений.

Терминология, определенная в словаре терминов, обязательна для использования во всех прочих ЛНА организации.

Корпоративный словарь терминов утверждается исполнительным органом организации.

Регламент содержит описание:

- целей процесса;
- условий его запуска и завершения;
- сроков выполнения процесса;
- места выполнения процесса;
- входов и выходов процесса;
- параметров, правил и методов выполнения процесса;

- функций (действий), выполняемых в рамках процесса;
- исполнителей процесса (с указанием их функций, прав и ответственности при необходимости);
- форм документов, сопровождающих выполнение процесса;
- средств контроля выполнения процесса.

Регламент «привязывает» методику выполнения определенных функций к реалиям конкретной организации: ее подразделениям, местам их нахождения, календарю и т.п., синхронизирует и координирует различные функции в рамках организации.

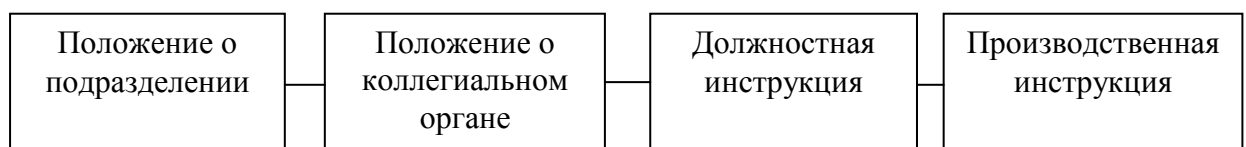
Планы мероприятий разного уровня утверждают руководители соответствующего уровня и направления. В согласовании плана мероприятий принимает участие руководитель соответствующего проекта.

Если мероприятия и требования к их результатам стандартизированы, мероприятия периодически повторяются, то используют графики или расписания, несущие информацию лишь о конкретных сроках и исполнителях.

Рабочая инструкция утверждается руководителем подразделения, к штату которого относится работник и согласуется владельцами (менеджерами) процессов, фрагменты которых описаны в рабочей инструкции данного работника.

Рабочая инструкция представляет собой «проекцию» одного или нескольких процессов на данное рабочее место (роль) или конкретного исполнителя. Соответственно, в рабочей инструкции описаны фрагменты этих процессов, происходящие на данном рабочем месте.

Рабочие инструкции ссылаются на методические инструкции, регламенты, справочники, должностные инструкции.



Описания исполнителей

Рисунок 3 – Внутренние документы организации третьего уровня

Положение о коллегиальном органе содержит описание:

- компетенции органа (цели деятельности, характер и условия принятия решений);
- структуры и состава органа;
- функций, прав и ответственности членов органа;
- порядка его формирования и расформирования;
- порядка работы.

Положение о коллегиальном органе утверждается руководителем организации или решением собственников организации.

Должностная инструкция содержит описание:

- подчинения работника;
- порядка приема и увольнения работника;
- требований к квалификации работника;
- нормативных актов, которыми работник руководствуется в своей деятельности должностных обязанностей работника;
- прав работника;
- взаимодействий работника;
- ответственности работника.

Штатное расписание – документ, отображающий структуру организации, численность отделов, работников, а также размер их заработной платы, все возможные дополнительные выплаты в зависимости от занимаемой должности.

Штатное расписание утверждается руководителем организации.



Решения

Рисунок 4 – Внутренние документы организации четвертого уровня





Рисунок 5 – Внутренние документы организации пятого уровня

### 3.2 Оптимизация процесса разработки нормативных актов

В общем виде данную структуру нормативного регулирования деятельности организации можно свести к следующему виду:

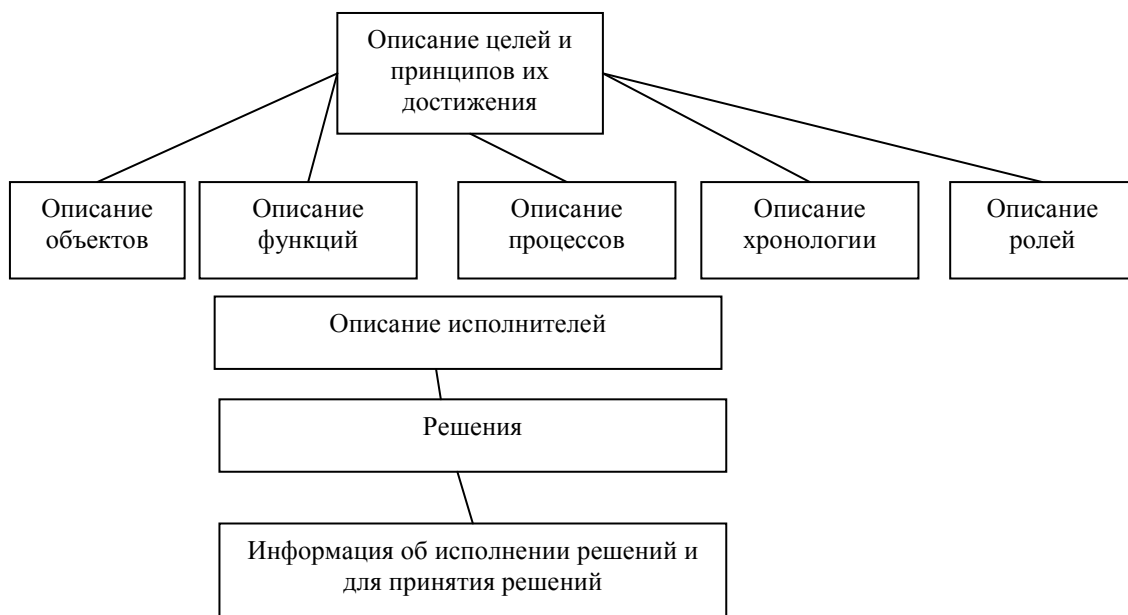


Рисунок 6 – Уровни внутренних документов организации

Для удобства использования справочники, как правило, размещаются в электронных хранилищах и не имеют традиционной формы бумажного документа.

Вся система управления локальными нормативными документами можно свести к следующей схеме:



Рисунок 7 – Система управления локальными нормативными документами

Поэтому процедуры внесения, модификации и удаления записей из справочников должны быть четко описаны. Основанием для перечисленных действий служит, как правило, специальная заявка, утвержденная руководителем организации или его заместителем по направлению, соответствующему содержанию справочника.

Принятие субъектами локального нормотворчества качественных актов, способных эффективно воздействовать на различные сферы деятельности организации, в значительной степени зависит от информационного обеспечения процесса нормотворчества, учета предшествующего нормотворческого опыта. И правовой мониторинг может способствовать повышению качества локальных актов.

### **3.3 Организация механизмов совершенствования процесса разработки локальных нормативных актов.**

К сожалению, в настоящее время очень большое количество нормативных правовых актов содержит указание о проведении мониторинга принимаемых локальных актов, а тем более о порядке его проведения. Пожалуй, на сегодняшний день лишь в отраслевых соглашениях существует указание о

необходимости проведения мониторинга таких актов.

В связи с этим сотрудники ИЗиСП (Институт законодательства и сравнительного правоведения) предлагают использовать иностранный опыт по проведению правового мониторинга. Кроме того, выделяются различные способы организации системы правового мониторинга: создание единого специализированного органа либо проведение мониторинга любым заинтересованным субъектом или наделение соответствующими полномочиями определенных субъектов (органов государственной власти, учреждений, организаций) на постоянной основе, а также возможность проведения мониторинговых исследований иными органами, учреждениями или комиссиями по поручению первых или в рамках своей компетенции. В случае проведения мониторинга локальных нормативных актов, на наш взгляд, целесообразно использовать смешанный способ организации системы мониторинга в части наделения полномочиями определенных вышеназванных субъектов.

В условиях развивающихся в России рыночных отношений вопросы применения локального регулирования приобрели особую актуальность. При этом до сих пор практика их разработки, принятия и применения все еще должным образом не исследуется. И в связи с этим следует отметить, что в настоящее время локальные нормативные акты даже на уровне понятийного аппарата нуждаются в дополнительном, системном исследовании.

Основными методами правового мониторинга являются наблюдение, анализ, синтез и оценка полученных сведений. Проведение мониторинга нормативных актов позволяет выявлять коллизии и пробелы, существующие в них, а также комплексно оценить их форму, содержание и реализацию.

Можно сказать, что локальный акт в какой-то степени является специфическим объектом мониторинга. Ведь, как правило, если на наличие локального нормативного акта есть прямое указание в федеральном законе, то он обязательно должен приниматься: в одних случаях — на основе типовых примерных форм, разрабатываемых во исполнение закона в подзаконных актах;

в других, более распространенных на практике, локальные акты разрабатываются самостоятельно.

Локальное регулирование в настоящее время в большинстве случаев является правом, возможностью, предоставленной государством организациям, которая может быть, как реализована, так и нет. Российская правовая действительность показывает, что локальные акты существуют практически во всех организациях. При этом некоторые виды локальных нормативных актов носят обязательный характер, например уставы, правила внутреннего трудового распорядка, положения о структурных подразделениях, положения о филиалах и др.

Нередко при возникновении необходимости обращения к тому или иному локальному акту возникает проблема его поиска вследствие не систематизированности информации, находящейся на официальном сайте образовательной организации. Так, номинально требования федерального законодательства выполняются, но обращение к копиям локальных актов затруднено, поскольку единых требований к порядку размещения сведений на Интернет-ресурсах образовательных учреждений законодателем не разработано.

По справедливому мнению Е.В. Карнауховой, систематизация нормативных правовых актов является одним из важнейших направлений юридической деятельности, так как позволяет обеспечить возможность более полной реализации права, улучшения качества правотворчества [14].

Как видно, целью систематизации является создание такой правовой базы, которая бы обеспечивала беспрепятственный доступ к нормам права, отличалась удобством поиска информации среди актуальных редакций нормативных актов.

Согласно позиции Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации систематизация позволяет привести нормативные правовые акты во взаимоувязанную систему. Представляется, что сделать это возможно путем выбора наиболее удобной классификации, которая позволяла бы беспрепятственно и максимально быстро осуществлять поиск нужного локального нормативного акта среди объемного массива находящейся на сайте

вуза информации, в том числе нормативного характера. При этом под классификацией понимается разделение множества объектов на подмножества по их сходству или различию в соответствии с принятыми методами классификации.

Наиболее подходящей представляется классификация локальных нормативных актов по их форме, то есть на официальном сайте образовательной организации раздел «локальные акты» должен делиться на следующие подразделы: «постановления», «приказы», «решения», «инструкции», «положения», «правила». Зачастую поиск локального акта осуществляется по его названию, а соответствующие названиям локальных актов разделы сайта значительно упростят поиск информации. Более того, использование подобных формулировок, которые понятны не только юристам, но и лицам, не обладающим специальными знаниями в области правовой науки, позволит упростить процедуру поиска требуемого локального акта всеми без исключения лицами, обращающимися к Интернет-ресурсу вуза.

Внедрение подобной системы поиска локальных актов на Интернет-сайте образовательной организации высшего образования может быть реализовано посредством внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и эффективно только в том случае, если все официальные сайты образовательных организаций в сети «Интернет» будут иметь единый стиль оформления аналогично официальным сайтам органов государственной власти. Таким образом, будет обеспечен открытый и беспрепятственный доступ граждан к информации об образовательных организациях, в первую очередь имеющей нормативный характер и закрепленной в локальных актах учреждения. При этом их систематизация позволит достичь экономии затрачиваемых временных ресурсов при обращении к сайту, а также более полно реализовать свои права заинтересованным субъектам.

Методический анализ служит основой для планового перспективного развития и оперативного управления методической деятельностью,

способствует совершенствованию качества и повышению эффективности методического сопровождения образовательного процесса.

В ходе анализа выявлена проблема в организации методической деятельности методической службы, которая часто строится как результат смешения организационно-управленческих функций (не являющихся, по существу, функциями методической службы, «насаждаемых» ей со стороны органов управления образованием). Это связано с тем, что функции ММС не уточнены в свете задач развивающегося образования на современном этапе (задачи модернизации и связанные с ними изменения в содержании общего образования; регионализация образования; изменения в системе дополнительного профессионального образования).

В перспективе развития методической службы необходимо учитывать следующие положения:

Выстраивая методическую работу с образовательными учреждениями, методическая служба должна выполнять функции:

- диагностическую;
- проектировочную;
- навигационную;
- конструктивную;
- консультационную.

Обновление кадров учреждений методической службы:

- за счет победителей конкурсов в рамках приоритетного национального проекта «Образование»;
- профессиональная переподготовка по дополнительной профессиональной образовательной программе «Методические основы образовательной деятельности».

Учитывая данные положения можно прогнозировать результаты:

- обеспечение непрерывности и преемственности в формировании профессиональной готовности педагога к внедрению профессионального стандарта педагога;

- создание условий для освоения и применения каждым учителем новых профессиональных знаний и умений, развития позитивного, ценностного отношения к внедрению профессионального стандарта, накопление им полезного опыта реализации требований ФГОС;
- достижение профессиональных и личностных позитивных результатов;
- информационно-методическая поддержка учреждений образования в осуществлении государственной политики в области образования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из основных критериев качества образования является степень востребованности специалиста на рынке труда. Работодатели руководствуются уровнем знаний, умений выпускников, репутацией вуза, оценивая подготовку выпускников при приеме на работу. В нормативных актах о мониторинге системы образования не содержится показателя «трудоустройство по специальности». В Приказе Министерства образования и науки от 15 января 2014 г. № 14 «Об утверждении показателей мониторинга системы образования» в числе показателей назван уровень безработицы выпускников, завершивших обучение по образовательным программам высшего образования (бакалавриата, специалитета, магистратуры) в течение трех лет, предшествующих отчетному периоду. Сбор данных о трудоустройстве выпускников осуществляется в целом по Российской Федерации. Однако такой показатель трудоустройства не позволяет выявить проблему непрофильной занятости. Представляется, что сбор и анализ информации о трудоустройстве выпускников образовательных организаций высшего профессионального образования целесообразно делать ежегодно и учитывать трудоустройство по полученной специальности (направлению подготовки). Последнее важно для определения соответствия спроса и предложения на рынке труда и понимания того, не растрачиваются ли ресурсы общества напрасно (систему образования обвиняют в том, что она работает вхолостую). Образовательные организации обязаны размещать на сайте информацию о трудоустройстве выпускников.

Проблему трудоустройства выпускников в определенной мере решает целевое обучение, но этот механизм не всегда срабатывает, выпускники отказываются устраиваться на работу к соответствующим работодателям. В связи с этим предусмотрена ответственность выпускника в виде штрафа в двукратном размере расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки. Полагаем, что санкции вряд ли способны решить проблему. Как нами уже отмечалось, отказы обусловлены в основном отсутствием надлежащих



условий работы и проживания для специалиста. Развивать законодательство нужно в направлении создания приемлемых условий для работы [13, с. 25-35]. Есть положительный опыт решения обозначенной проблемы в субъектах Российской Федерации, которые разрабатывают программы поддержки выпускников вузов, (предоставляют субсидии на жилье, компенсации за наем и пр.).

Создание системы оценки качества образования основывается на мониторинге системы образования. При проведении мониторинга Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет сбор, обработку и анализ информации в части контроля качества образования и выявления нарушения требований законодательства об образовании. Анализируются результаты участия обучающихся в российских и международных тестированиях знаний, конкурсах, других достижений во внеучебной деятельности, профессиональные достижения выпускников образовательных учреждений. Соответствующая информация должна быть размещена на сайте вуза, т.к. оценка основывается на принципах открытости, прозрачности, объективности. Этой цели служит оценка качества образовательной деятельности в порядке самообследования и общественно-профессиональная аккредитация.

Законодательная регламентация качества образовательной услуги в основном сконцентрирована на уровне высшего образования. Между тем качество высшего образования зависит и от потребителя, индивидуальных способностей обучающегося, от качества общего образования. В связи с этим нельзя не обратить внимание на уровень подготовки поступающих на обучение в образовательные организации высшего образования. В качестве вступительных испытаний рассматриваются результаты единого государственного экзамена. Определение минимального балла единого государственного экзамена, необходимого для поступления на обучение по программам бакалавриата и специалитета, осуществляется распоряжением Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки РФ. Представляется, что баллы по

общеобразовательным предметам, соответствующим специальности или направлению подготовки, по которым проводится прием на обучение, довольно низки. Есть определенные сомнения и в объективности их получения.

Проблема гарантирования результата услуги обсуждается в юридической литературе. Отмечается, что гарантия достижения согласованного сторонами результата превращается в мощный фактор конкурентоспособности услугодателя. Однако не всегда можно гарантировать результат услуги заказчику. Достижение полезного эффекта услуги зависит и от того, как происходит ее потребление, имеются ли объективные условия для достижения результата. Образовательные услуги относятся к числу тех, где результат не гарантируется – слишком много объективных факторов, оказывающих влияние на результат. Определяет эти факторы, как показывает исследование, обширное законодательство, регламентирующее процесс оказания образовательных услуг. Хотя достижение положительного результата услуги не гарантировано, при анализе нормативных правовых актов последних лет прослеживается заметное усиление регулирующего воздействия в направлении достижения нематериального результата образовательной услуги. Смещение акцента на результат услуги осуществляется путем установления и анализа количественных проверяемых показателей, характеризующие исполнителя услуг – образовательную организацию (публикационная активность, рейтинг вуза, количество выпускников, трудоустроенных по специальности, программ и совместных кафедр, созданных с работодателями, балл приема на обучение на бюджетные места и пр.). Множественность показателей качества образования затрудняет формулирование законодательного определения качества образовательных услуг.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция РФ
2. Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
3. Федеральным законом от 22.08.1996 №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»
4. Федеральным законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»
5. Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 // Собрание законодательства РФ. 2013. № Ст. 6118.
6. Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 // Собрание законодательства РФ. 2013. № Ст. 5764.
7. Правила оказания платных образовательных услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 34. Ст. 4437.
8. Приказ Министерства образования и науки РФ от 9 января 2014 г. № 2 «Об утверждении порядка применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» // Российская газета. 16 апреля 2014 г. Федеральный выпуск № 6538.
9. Лицензия на осуществление образовательной деятельности «МИР»
10. Свидетельство о государственной аккредитации «МИР»
11. Свидетельство о государственной аккредитации (приложение) «МИР»
12. Правила внутреннего распорядка обучающихся «МИР»
13. Правила приёма поступающих «МИР»
14. Батрова Т. А. Гражданско-правовые аспекты оказания

образовательных услуг // Ежегодник российского образовательного законодательства. Образование и гражданское право. Т.4., 2009. – 412 с.

15. Бодров А.А., Гробер Е.М. Особенности и основные принципы нормативно-правового регулирования деятельности образовательной организации высшего образования // Вестник международного института рынка. 2016. – 510 с.

16. Волкова Н. С., Дмитриев Ю. А., Еремина О. Ю., Жукова Т. В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). М., 2013. – 278 с.

17. Елисеефф, В. Японская цивилизация / В. Елисеефф, Д. Елисеефф. - Екатеринбург: У-Фактория, 2005. - 497 с.

18. Ефремов А. В. О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу в связи с получением гражданином среднего профессионального образования // Право в Вооруженных Силах. 2016. – 360 с.

19. Зернов В. А. Будущее за теми, кто мыслит и действует инновационно // Высшее образование сегодня: научный журнал. 2007. – 365 с.

20. Зернов В. А. и др. Негосударственная высшая школа России: становление, состояние, перспективы развития. М.: Университетская книга, 2009. - 388 с.

21. Информация из журнала Unesco international Bureau of Education: Journal - Norway VET in Europe country report, 2014. – 280 с.

22. Кванина В.В. Проблемы отраслевой принадлежности договора на оказание возмездных образовательных услуг // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2005. - С. 162-167.

23. Кирилловых А.А. Гражданско-правовые аспекты платных образовательных услуг // Право и образование. 2011. - С. 4-18.

24. Кирилловых А. А. Проблемы административно-правового режима реализации права на перевод обучающихся образовательных учреждений // Законодательство и экономика. 2017. – 213 с.

25. Коротаяева Е.В. О взаимодействии субъектов дистанционной формы

обучения // Педагогическое образование в России. 2014. - С. 68-73.

26. Костюк Ю.Л., Левин И.С., Фукс А.Л., Фукс И.Л., Янковская А.Е. Массовые открытые онлайн курсы – современная концепция в образовании и обучении // Вестник Томского государственного университета. Серия Управление, вычислительная техника и информатика. 2014. - С. 89-98.

27. Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

28. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Юристъ, 2004. – 510 с.

29. Модернизация российского образования: проблемы и перспективы / под ред. М. К. Горшкова и Ф. Э. Шереги. М.: ЦСПиМ, 2010. - 352 с.

30. Образование // Энциклопедия Ниппоника: в 26 тт. 2-е издание. — Токио: Сёгакукан, 1994—1997. – 400 с.

31. Пуляева Е.В. Концепция развития законодательства об образовании // Журнал российского права. 2010. - С. 5-15.

32. Путило Н. В. Правовые основы регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М., 2015. – 300 с.

33. Ситдикова Л.Б. Критерии оценки качества в сфере оказания услуг // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2013. - С.101-107.

34. Старостина Т. В. Вузы на рынке образовательных услуг // Социс. 2003. - С. 121-127.

35. Сырых В.М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // Журнал российского права. 2010. - С. 69-79.

36. Ткач Г., Филиппов В., Чистохвалов В., Тенденции развития и реформы образования в мире, Москва 2008. – 245 с.

37. Филющенко Л.И. Целевое обучение и целевой прием: правовые аспекты // Право и образование. 2015. - С. 25-35.
38. Фонд при Министерстве Образования Сингапура, занимающийся предоставлением грантов, контрибуций и вознаграждений школам и студентам.
39. Шаблова Е.Г. Экономический анализ сферы услуг как предпосылка правового регулирования общественных отношений по оказанию услуг / Экономический анализ права: вопросы теории, методологии, правоприменения / Под ред. Е.Г. Шабловой, А.В. Шибина. Екатеринбург, 2013. - 236 с.
40. Returning Singaporeans - Mother Tongue Policy Ministry of Education, Singapore (25 августа 2006)
41. State Compulsory School Attendance Laws Information Almanac, 2007.