

Н. А. Мухамедьярова

Нормативно-правовое регулирование предоставления дополнительного образования детям в России

В статье представлены результаты анализа законодательной и нормативной правовой базы по предоставлению дополнительного образования детям в 83 субъектах РФ. Проведена систематизация документов на основе разработанных двух групп критериев и показателей: критерии отбора актуальной базы и критерии ее анализа. Выявлены проблемы законодательного и нормативно-правового регулирования в сфере предоставления дополнительного образования детям в субъектах РФ.

Ключевые слова: законодательная и нормативно-правовая база, система дополнительного образования детей, региональные и муниципальные документы, распорядительные документы.

N. A. Mukhamedyarova

Normative Legal Regulation of Providing Children's Further Education in Russia

The paper presents the results of the analysis of legislative and regulatory framework on providing children's further education in 83 regions of the Russian Federation. Systematization of documents held by the two groups developed criteria and indicators: the actual database selection criteria and criteria for the analysis. The problems of the legislative and regulatory framework in the field of the provision of children's further education in the regions of the Russian Federation are revealed.

Keywords: legislative and regulatory framework, the system of children's further education, regional and municipal documents, administrative documents.

Нормативно-правовое обеспечение системы дополнительного образования является основой для ее эффективного функционирования и развития. В этой связи особо значимым становится законодательная и нормативно-правовая база, регламентирующая сферу дополнительного образования детей не только на федеральном уровне, но и уровне субъектов РФ. Важно, чтобы региональная и муниципальная нормативно-правовая база способствовала развитию сферы дополнительного образования детей, а не создавала ограничения, сложности и проблемы. В этой связи, научный и практический интерес нашего исследования был направлен на разрешение существующих противоречий: между стратегической установкой современной системы дополнительного образования детей на развитие ее законодательной и нормативно-правовой базы и отсутствием единых механизмов анализа этой базы; между высоким потенциалом законодательной и нормативно-правовой базы, способствующей совершенствованию системы дополнительного образования детей, и недостаточной осведомленностью специалистов этой сферы о лучших образцах нормативно-правовых документов.

Методологическую основу анализа законодательной и нормативно-правовой базы составили ключевые положения системного и комплексного подходов. В контексте *системного подхода*

сфера дополнительного образования детей определяется как сложная многофункциональная и разно-многоуровневая социально-педагогическая система открытого типа. Поэтому ее законодательное и нормативно-правовое регулирование, состоящее также из уровней, имеющее иерархию и самостоятельные компоненты, важно рассматривать не изолированно, а в их взаимосвязи. Это позволяет выявить не только общие системные свойства, но и качественные характеристики современной нормативно-правовой базы, определить их функциональное назначение, роль в системе. В рамках *комплексного подхода* проведение анализа позволило выстроить взаимосвязи различных разнородных элементов анализа: уровни законодательной и нормативно-правовой базы (региональный, краевой, муниципальный); виды документов (законы, приказы, распоряжения и т.д.); источники нормотворчества (правительство региона, департаменты, мэрии и т.д.). Комплексный подход обеспечивает целостность процесса анализа и его результатов, поскольку ориентирует на всестороннее изучение объектов и полноту их содержания.

Анализ законодательной и нормативной правовой базы по предоставлению дополнительного образования детям проводился по 83 субъектам РФ. Следует подчеркнуть, что научный интерес для нашего анализа представляли как общие,

комплексные нормативно-правовые документы регионального и муниципального уровня, регламентирующие все уровни системы образования и содержащие внутри документа информацию, относящуюся к дополнительному образованию детей, так и частные документы, касающиеся непосредственно системы дополнительного образования детей в субъектах РФ.

Отбор документов осуществлялся через представленные из субъектов РФ источники информации. Целью отбора являлось составление списка документов для последующего их анализа, поэтому важно было найти репрезентативные и грамотно составленные, с точки зрения юридической техники, нормативно-правовые акты. В связи с этим для данного этапа были разработаны *внешние критерии отбора документов: критерий соответствия документа юридическим и правовым нормам*, изложенным в федеральных актах, регламентирующих нормотворчество [2, 3, 4]; *критерий актуальности документа; структурный критерий*.

На основе этих критериев было отобрано 103 законодательных и нормативно-правовых акта субъектов РФ и муниципальных образований по вопросу предоставления дополнительного образования детей, в том числе *65 документов регионального уровня* (областного, республиканского) и *38 документов уровня муниципальных образований*.

Систематизация отобранных для анализа документов позволила нам констатировать, что *нормативно-правовое регулирование системы дополнительного образования детей в субъектах РФ осуществляется преимущественно через распорядительные документы* (областные законы региональных законодательных собраний, городских и областных дум субъектов РФ), указы президентов республик РФ, приказы региональных и муниципальных органов управления образованием и приложения к ним, постановления губернаторов и мэров субъектов РФ, органов управления образованием, региональных правительств, распоряжения правительств и региональных органов управления образованием, решения городских дум субъектов РФ.

Особенность регламентации через распорядительные документы заключается в содействии органу управления регулировать и координировать деятельность, обеспечивать реализацию поставленных перед ним задач, получать максимальный эффект от своих нормативно-правовых решений. В юридическом плане распорядитель-

ные документы относятся к правовым актам: в них получают выражение конкретные юридически властные предписания субъектов управления. Конкретность таких предписаний проявляется в том, что с помощью распорядительных документов возникают конкретные административно-правовые отношения в сфере управления; их адресатом являются конкретные учреждения, структурные подразделения, должностные лица или работники [1].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что *региональные и муниципальные органы управления образованием более пристальное внимание обращают на регламентирование конкретных вопросов в системе дополнительного образования детей*.

Для анализа законодательной и нормативной правовой базы по предоставлению дополнительного образования детей в субъектах РФ были применены качественные критерии анализа и показатели к ним, представленные ниже.

Целевой критерий позволяет определить: соответствие целей региональных документов приоритетным направлениям законодательной и нормативно-правовой базы федерального уровня, государственному заказу системе дополнительного образования детей; соответствие целей региональных документов запросам системе дополнительного образования со стороны заказчиков; направленность в целях документов на конкретный конечный результат дополнительного образования детей по времени и срокам достижения.

Основные целевые ориентиры изученных законодательных и нормативно-правовых документов по предоставлению дополнительного образования детей в субъектах РФ имеют следующий обобщенный вид:

- повысить роль учреждений дополнительного образования в воспитании, обучении и творческом развитии личности в регионе;
- закрепить гарантии правовой и социальной защиты детей в субъектах РФ; создать правовое обеспечение реализации государственной образовательной политики в интересах детей;
- регламентировать предоставление государственной услуги «дополнительное образование детей»;
- реализовывать права детей на получение дополнительного образования, установить единообразие при приеме граждан в учреждения дополнительного образования детей;

- обновлять содержание дополнительного образования детей;

- повысить качество и доступность дополнительного образования детей; утвердить перечень показателей качества дополнительных образовательных услуг; создать механизм формирования нормативных требований к развитию системы управления качеством образовательных услуг в учреждениях дополнительного образования детей;

- развивать творческий потенциал и повышать профессиональную квалификацию педагогов;

- осуществлять государственную и общественную поддержку развития одаренности детей на территории субъектов РФ;

- поощрять детей, добившихся значительных достижений в развитии своих интеллектуальных, творческих, социальных, спортивных способностей; внедрять и развивать инновационные процессы в системе дополнительного образования детей;

- предпринимать меры по развитию различных форм сетевого взаимодействия в образовании;

- создавать комфортные условия для участников отношений, возникающих при организации дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории субъектов РФ;

- устанавливать нормативы финансирования муниципальных учреждений дополнительного образования детей;

- установить размеры и условия оплаты труда работников системы дополнительного образования детей;

- установить размер и порядок внесения родительской платы за обучение детей в учреждениях дополнительного образования детей;

- установить перечень льготных категорий населения по плате за обучение детей и др.

Целевые ориентиры, заявленные в документах, разнообразны, затрагивают все основные сферы системы дополнительного образования детей. С одной стороны, региональные документы *сопровождают и обеспечивают реализацию целевых установок федерального законодательства*, регулирующего эту область, таких как: обеспечение доступности и бесплатности дополнительного образования (Национальная доктрина образования в Российской Федерации на период до 2025 года); обновление и совершенство-

вание содержания дополнительного образования, внедрение инновационных моделей воспитания и развития (Федеральная целевая программа развития образования на 2011 – 2015 годы); выстраивание разветвленной системы поиска, поддержки и сопровождения талантливых детей (Концепции российской национальной системы выявления и развития молодых талантов); изменение роли и значения дополнительного образования в системе образования (Федеральные государственные образовательные стандарты) и др.

С другой стороны, анализ документов по целевому критерию выявил следующую *особенность регионального нормативно-правового регулирования как конкретность*. Большинство актов содержат инструкции, меры, списки действий, последовательность мероприятий, направленные на решение частных конкретных проблем предоставления дополнительного образования, имеющихся в субъектах РФ. Следует также отметить похожесть и одинаковость проблем во всех регионах.

Анализ документов на основе *содержательного критерия* позволяет оценить уровень содержания и организации региональной и муниципальной системы дополнительного образования детей в субъектах РФ, отраженные в их законодательной и нормативно-правовой базе. В том числе: степень обновления содержания дополнительного образования (разнообразие, появление новых форм, направлений деятельности); востребованность определенных форм и направлений содержания дополнительного образования детей; развитие инновационных процессов в дополнительном образовании.

Все представленные законодательные документы достаточно разнообразны по своему содержанию, но их можно объединить тематические группы, направленные на регламентацию и развитие дополнительного образования детей. В числе наиболее часто повторяющихся групп документов об образовании лидируют те, которые *декларируют общедоступность дополнительного образования* не только в учреждениях дополнительного образования детей, но и на уровне общего и профессионального образования. В документах субъектов РФ говорится также *о значимости и развитии дополнительного образования в направлениях культуры и спорта, предоставлении возможности детям выбора услуг, касающихся научно-технического творчества, спортивной подготовки* и других образовательных областей.

В процессе анализа нормативно-правовых документов выявлена *тенденция развития разнонаправленных учреждений дополнительного образования детей* (музыкальные и художественные школы, школы искусств, дома детского творчества, станции юных техников, юных натуралистов, клубы юных туристов и иные учреждения, имеющие соответствующие лицензии), которые позволят создать многообразие выбора социальных заказчиков.

Лучшие документы отражают *содержательное многообразие учреждений, в которых реализуется дополнительное образование, образовательные программы, инновационные технологии*. Исходя из анализа содержания документов, можно увидеть, что администрации регионов предоставляют *возможность дополнительному образованию выявления одарённых детей посредством участия их в конкурсах, фестивалях, олимпиадах, спортивных состязаниях, исследованиях* и др.

В рамках системы дополнительного образования может и должен быть создан *механизм, объединяющий усилия различных государственных структур, занимающихся проблемами защиты прав детей*. Важным шагом региональных властей в сторону развития дополнительного образования является создание таких нормативно-правовых документов, которые бы декларировали *право на социальную поддержку обучающихся в сфере дополнительного образования*.

Таким образом, исходя из содержания законодательства в сфере дополнительного образования детей, можно сделать вывод о сохранении основополагающих признаков предоставления данного вида образования, его поддержка органами региональных властей. Тем не менее, оснований для удовлетворения современным состоянием содержания нормативных правовых актов нет.

Анализ документов по *критерию обеспечения условий* проводился через набор следующих показателей: проработанность групп условий в нормативно-правовой базе; приоритетность конкретных условий; наличие нормативных механизмов реализации условий.

Основное внимание в законодательной и нормативно-правовой базе субъектов РФ уделяется вопросам финансирования и кадровому обеспечению дополнительного образования детей.

Лучшие образцы нормативно-правовых документов представляют *механизмы финансирования*

дополнительного образования в следующих аспектах:

- финансирование на основе субвенций из областного бюджета;
- финансирование на основе разработанных органами государственной власти бюджетов, установления тарифов подушевого финансирования;
- на основе расчёта нормативных затрат на оказание услуги и др.

Законы, приказы и постановления региональных властей позволяют учреждениям дополнительного образования детей привлекать кроме бюджетных и *другие источники финансирования*. Этими источниками являются: организация дополнительных платных образовательных услуг, добровольные пожертвования, спонсорская помощь.

С точки зрения нормотворчества в области дополнительного образования *необходима кадровая политика*. В анализируемых документах отмечаются следующие основные положения кадровой политики в этой сфере:

- возможность повышения уровня квалификации педагогов дополнительного образования;
- предоставление заработной платы, определяемой способностями, опытом, ответственностью;
- создание системы поощрений лучших педагогов дополнительного образования;
- организация конкурсов педагогических работников дополнительного образования.

Таким образом, анализ нормативно-правовых документов с позиции создаваемых условий доступности дополнительного образования показывает, что законодательство в этой области находится в стадии своего развития.

Анализ документов по *результативному критерию* проводился через набор следующих показателей: наличие в документе описания ожидаемого результата; соответствие ожидаемых результатов заявленным целям; разнообразие форм представления результатов; наличие не просто констатации полученного итога, а выводов и указания возможных дальнейших перспектив.

Правовые документы, отражающие результат предоставления услуги дополнительного образования, можно представить в виде логично взаимосвязанных друг с другом групп. Первая группа документов отражает *целостный механизм оценки качества услуг дополнительного образования, выстроенный в систему положений построения*

такого механизма. Вторая группа документов нацеливает на создание *критериев и показателей качества услуг*, оказываемых учреждениями дополнительного образования детей. Третья группа документов отражает *стандарт качества оказания услуг дополнительного образования*, в котором изложены комплексные требования ко всем элементам предоставления дополнительного образования детей в учреждениях разных типов. Четвёртая группа представляет *результаты работы учреждений дополнительного образования детей в общеобразовательных учреждениях, итоги курсов, программ, результаты мониторинга*.

Анализ вышеназванных документов позволяет констатировать нацеленность актуальной действующей нормативной правовой базы регионов на достижение нового уровня воспитания и обучения в системе дополнительного образования детей, на приоритет качественного развития, а не стабильного функционирования.

Исследование законодательных документов позволило выявить следующие проблемы в нормативно-правовом регулировании дополнительного образования детей в субъектах РФ:

1. Отсутствие комплексного документа, который бы включал все блоки системы дополнительного образования детей и создавал основы ее нормативного регулирования на уровне муниципального образования, региона, республики.

2. Дополнительное образование детей имеет противоречивый нормативно-правовой статус. С одной стороны, во многих документах говорится о важности и значимости этой системы, о невозможности без ее участия полноценно развивать, воспитывать и обучать, но, с другой – мы можем видеть достаточно документов, где дополнительное образование упоминается лишь в списке перечислений уровней образования, без уделения ей должного внимания внутри.

3. Принцип доступности дополнительного образования носит, как правило, декларативный характер. Как показывает сопоставительный анализ документов, перечень мер, призванных обеспечить этот принцип, применяемых названными регионами, стандартен, не очень велик, формулировки носят, как правило, лозунговый характер.

4. Доступность дополнительного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья нормативно не закреплена.

5. Из анализа прав, социальных льгот и гарантий, закрепленных в законодательной базе

субъектов РФ, трудно сделать оптимистичный вывод о правильном понимании законодателем роли и значения педагогических кадров дополнительного образования в современном обществе. Значительная часть регионов в лучшем случае ограничилась сохранением прав и льгот, которые традиционно предоставляло педагогам государство (удлиненные отпуска, некоторые преимущества в получении жилой площади и др.).

6. Целевые установки, заявленные в документах, не всегда находят процессуальное и содержательное отражение в нормативно-правовых актах способов и методов их достижения.

Анализ основополагающих положений законодательной базы регионов РФ показывает, что законотворческий опыт содержит немало ценных наработок, заслуживающих внимания нормативно-правовых решений, знание которых значительно расширяет наши представления о путях, способах, конкретных вариантах совершенствования российского законодательства.

Но, к сожалению, в настоящий момент законы либо носят общий характер, закрепляют отношения на уровне принципов, основ нормативного правового регулирования в сфере дополнительного образования детей, либо регулируют отношения в этой области на каком-то одном уровне общего или профессионального образования.

Библиографический список

1. Кашина, Т. В. Юридическая техника [Текст]. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма, Инфра-М, 2011. – 496 с.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
3. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
4. Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» [Текст] // Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. – М., 1998. – С. 216–217.

Bibliograficheskiy spisok

1. Kashina, T. V. Yuridicheskaya tekhnika [Tekst]. – 2-ye izd., peresmotr. – M. : Norma, Infra-M, 2011. – 496 s.
2. Postanovleniye Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 13 avgusta 1997 goda № 1009 «Ob utverzhdenii pravil podgotovki normativnyh pravovy'h aktov federal'ny'h

organov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudarstvennoj registracii».

3. Priказ Minyusta RF ot 4 maya 2007 g. № 88 «Ob utverzhdenii Raz'yasnenij o primenenii Pravil podgotovki normativny'h pravovy'h aktov federal'ny'h or-

ganov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudarstvennoj registracii».

4. Proyekt Federal'nogo zakona «O normativny'h pravovy'h aktah Rossijskoj Federacii» [Tekst] // Zakon: sozdaniye i tolkovaniye / pod red. A. S. Pigolkina. – M., 1998. – S. 216–217.