

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ обеспечение деятельности учреждений дополнительного образования детей



Анеля Фомина,
заместитель директора Московского городского
Дворца творчества детей и молодёжи,
доктор педагогических наук

Образовательные учреждения Юго-Западного округа г. Москвы включены в эксперимент «Интеграция общего и дополнительного образования». Каждая школа продумывает свою программу инновационной деятельности. В школе наряду с заместителями директоров по воспитательной работе начинают действовать заместители по дополнительному образованию детей. И те и другие являются ключевыми фигурами экспериментальной деятельности. Автором проведён анализ проблем, существующих в деятельности учреждений дополнительного образования детей (УДОД), исследованы нормативно-правовые основы, оказывающие непосредственное влияние на состояние и развитие их деятельности. Интерес руководителей образовательных учреждений к теме «Нормативно-правовые основы деятельности УДОД» постоянно растёт.

Правоприменительная деятельность учреждений дополнительного образования детей (УДОД) основана на использовании пятиуровневой системы документации: общегосударственной (федеральный), отраслевой, региональной, учрежденческой, структурно-исполнительской (отдел, лаборатория, должностное лицо).

К первому, **общегосударственному уровню** документационного обеспечения деятельности учреждения дополнительного образования детей, относятся: Конституция Российской Федерации; Трудовой кодекс

Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации; Государственная система документационного обеспечения управления; Государственная система стандартизации; Унифицированная система организационно-распорядительной документации; ГОСТ 16487-83 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»; Закон Российской Федерации «О предприятиях и предпринимательской деятельности»; Закон Российской Федерации «О земле»; Закон Российской Федерации «Об образовании»; Закон Российской

Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»; Закон «О собственности в Российской Федерации»; Закон «О местном самоуправлении в РСФСР»; Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»; Пенсионное законодательство, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Совета Министров Российской Федерации и Государственной Думы и Совета Федераций, Инструкции, Распоряжения и Письма федеральных органов исполнительной власти, а также других уполномоченных органов государственной власти по изданию и толкованию законов.

К **отраслевому уровню** относятся инструкции Министерства образования Российской Федерации по реализации законов и их подзаконных актов, решения коллегий, приказы, письма; квалификационные характеристики должностей.

К **региональному уровню** относятся постановления, распоряжения, приказы, письма по реализации законодательных и нормативных актов общегосударственного и отраслевого уровня, а также нормативные акты, действующие только в данном регионе, городе.

К **учрежденческому уровню** относятся: Устав, положение о структурном подразделении, правила внутреннего трудового распорядка, структура и штатная численность, положения о низовых управленческих звеньях (сектор, лаборатория, кабинет), должностные инструкции, планы и отчёты работы за год, учебные планы и программы, служебная документация (организационно-распорядительная: приказ, деловое письмо, распоряжение, решение, справка, акт, докладная записка, инструкция, заявление, протокол и т.д.), учебно-методическая документация (расписание, план сети учебных занятий, планы работы педагогов, учебные планы и программы, тексты лекций, методические указания по проведению занятий, методические рекомендации по использованию технических средств обучения, дидактических пособий).

Система документационного обеспечения вышестоящего уровня является нормативной базой для нижестоящих, а нижестоящая система служит источником нормотворчества для более высоких уровней.

Унифицированная система организационно-распорядительной документации (УСОРД) — это совокупность взаимосвязанных комплексов документов, обеспечивающих организационно-распорядительную деятельность организаций, учреждений и предприятий. В неё входят стандарты на организационно-распорядительную документацию, унифицированные формы документов и инструктивно-методические материалы по применению этих форм. Эффективность применения УСОРД заключается в более оперативном решении управленческих задач, снижении трудовых и материальных затрат на работу с организационно-распорядительной документацией, в повышении качества составления организационно-распорядительной документации, сокращении объёма документооборота.

Устав учреждения

Жизнедеятельность учреждения дополнительного образования детей начинается с определения целей, задач, функций, прав и ответственности, регламентируемых Уставом. Это основной закон внутренней жизни коллектива, определяющий его статус и назначение, взаимоотношения с органами исполнительной власти и вышестоящими организациями, обязанности и права администрации и работников. Устав, с одной стороны, аккумулирует в своём содержании принципиальные позиции государственной линии в системе дополнительного образования детей, с другой — закрепляет правовой статус с чётко фиксированным содержанием деятельности и функций демократического самоуправления. Данный документ имеет строго определённую структуру, нарушение которой или отражение не в полном объёме приводит к серьёзным упущениям в управленческой деятельности,

порождает неопределённость во взаимоотношениях как с вышестоящими организациями, так и с внутривидовыми подразделениями и сотрудниками. В прошлом этот документ носил чисто формальный характер: он утверждался, и о нём забывали. Сейчас же Устав является одним из основополагающих управленческих документов, используемых во взаимоотношениях с налоговой инспекцией, другими финансовыми службами. На его основе учреждение обретает статус юридического лица и хозяйствующего субъекта, т.к. право финансово-хозяйственной деятельности оно получает с момента регистрации Устава. Этот документ закрепляет право трудового коллектива на социальную защиту.

Однако, анализ Уставов значительного количества учреждений дополнительного образования детей (свыше 250) показывает, что и сегодня в них имеются такие (наиболее существенные) изъяны в подготовке и оформлении, как: не всегда чёткая формулировка целевой установки (под которую выделяются финансовые средства), отсутствие задач и функций. При подготовке к аттестации, руководители УДОД должны очень тщательно проанализировать свои Уставы, внести в них соответствующие изменения и дополнения. Ведь от правильности определения цели, выбора средств и постановки проблем, требующих решений, зависит вся последующая деятельность учреждения, повышение качества его работы с детьми. Чёткое формулирование цели и содержания работы позволяет точно определять её объёмы, анализировать, выбирать и разрабатывать методы нормирования трудоёмкости по видам работ. Кроме того, можно правильно устанавливать соотношения функциональных и обслуживающих подразделений.

Во многих Уставах замечено неполное отражение прав учреждения, не отражены взаимоотношения с учредителями, не всегда чётко разграничены полномочия руководителя, Совета учреждения и педагогического совета. Зачастую не определены права и обязанности работников и обучающихся. Практически во всех проанализированных Уставах учреждений дополнительного образования детей не отражена в полном объёме финансово-хозяйственная деятельность, особенно в части оказания платных образовательных услуг и осуществления предпринимательской деятельности, что ведёт к нарушениям финансовой дисциплины и осложнению взаимо-

отношений с налоговыми службами. При сравнительном анализе таких документов, как Устав, Программа деятельности, Образовательная программа учреждения, Программа развития часто имеются расхождения в формулировке цели.

Всё вышеизложенное свидетельствует о необходимости знания технологии подготовки такого важного управленческого документа как Устав учреждения дополнительного образования детей. Устав принимается конференцией трудового коллектива и утверждается соответствующим вышестоящим органом.

В соответствии с требованиями законодательных актов, в содержательную часть текста Устава включаются следующие основные разделы: общие положения; основные задачи; функции; права и обязанности; руководство; взаимоотношения; связи; производственная и финансово-хозяйственная деятельность; имущество и средства; контроль, проверка и ревизия деятельности; реорганизация и ликвидация.

В разделе «Общие положения» устанавливается порядок и формы управления учреждением (организацией), его подчинённость, а также указываются нормативные документы, в соответствии с которыми осуществляется его деятельность.

В разделе «Основные задачи» указываются задачи, конкретизирующие выполнение целевых установок.

В разделе «Функции» перечисляются конкретные виды деятельности учреждения.

В разделе «Права и обязанности» закрепляются права и обязанности учреждения, организации по всем направлениям деятельности, регламентированным Уставом.

В разделе «Руководство» разграничиваются полномочия руководителя и совета учреждения, организации.

В разделе «Взаимоотношения. Связи» определяются взаимоотношения с другими предприятиями, учреждениями, институтами, общественными организациями.

В разделе «Производственная и финансово-хозяйственная деятельность» регламентируются объёмы выполняемой работы, финансируемой из бюджета, платные образовательные услуги населению, предприятиям и организациям, предпринимательская деятельность. Устанавливается порядок ведения бухгалтерского и статистического учёта и отчётности в соответствии с действующим законодательством, оплата труда работников и их материальное стимулирование в соответствии с действующими условиями оплаты труда.

В разделе «Имущество и средства» определяются имеющиеся имущество и средства, необходимые для деятельности и развития учреждения (организации).

В разделе «Контроль, проверка и ревизия деятельности» устанавливается осуществление соответствующими органами контроля за деятельностью учреждения (организации).

В разделе «Реорганизация и ликвидация» указывается порядок проведения реорганизации и ликвидации учреждения, а также определяется порядок передачи основных фондов в случае ликвидации учреждения (организации).

На основе изучения нормативных документов нами разработана технология подготовки Положения о структурном подразделении организации, учреждения.

Положение о структурном подразделении

Этот документ регламентирует работу структурных подразделений учреждения (организации) — таких как отдел, служба, сектор, лаборатория, кабинет и т.д. Это основной документ, определяющий характер, содержание и регулирование работы подразделения

и каждого его работника, способствующий решению задач, поставленных перед ними. Положение о структурном подразделении должно точно отражать характер его деятельности и стимулировать её эффективность. Структура положения состоит из следующих разделов: общие положения, цели и задачи; функции; права и ответственность; взаимоотношения с другими структурными подразделениями, оценка деятельности.

В разделе «Общие положения» отражается наименование, подчинённость, порядок утверждения структуры, штатов, руководства, нормативные акты, которые используются для руководства его деятельностью. Раздел «Основные задачи» закрепляет основные цели и направления деятельности, раздел «Функции» определяет конкретный предмет деятельности. В разделе «Права» отражается правовой аспект действий.

При формулировании различных полномочий необходимо точно указывать, в каких случаях подразделение может самостоятельно решать те или иные вопросы, а в каких — совместно с выше стоящими органами. Раздел «Организация работы» посвящён правам начальника подразделения, издаваемым актам, коллегиальным и иным формам деятельности. В разделе «Оценка работы» мы рекомендуем сформулировать показатели деятельности отдела, её конечные результаты, указать критерии оценки.

Во всех своих разделах Устав учреждения и Положение о структурных подразделениях не должны противоречить друг другу. Функции отделов, секторов и служб должны быть конкретными. Чёткое определение задач, функций отделов, прав и ответственности позволяет обосновывать структуру и штаты.

Должностная инструкция

В связи с тем, что в практической деятельности руководители УДОД испытывают трудности при разработке должностных

инструкций, предлагаем порядок разработки в соответствии с требованиями законодательства.

Правовое положение административного, педагогического, инженерно-технического и обслуживающего персонала учреждения (организации) регламентируется должностной инструкцией, содержащей задачи, функции, права, обязанности и ответственность должностных лиц. Она четко устанавливает статус каждого работника, устраняет расплывчатость, порождающую недостатки в работе и безответственность. Должностная инструкция разрабатывается на основе аналитической работы, обобщения материалов наблюдений, хронометрирования, анкетирования, соотношения затрат труда и времени. Она периодически обновляется с учетом изменения обстановки, перестройки структуры, реальной загруженности.

Должностная инструкция состоит из следующих разделов: общие положения; функции; должностные обязанности; права; ответственность; должностные взаимоотношения.

В разделе «Общие положения» устанавливается сфера деятельности данного работника, порядок его назначения и освобождения от занимаемой должности, замещение по должности во время отсутствия, определяются квалификационные требования. В этом же разделе перечисляются правовые акты и нормативные документы, которыми должен руководствоваться специалист.

В разделе «Функции» определяются виды и направления деятельности работника.

В разделе «Должностные обязанности» указывается форма его участия в деятельности учреждения, организации (руководит, обеспечивает, рассматривает, осуществляет, представляет, курирует и т.д.).

В разделе «Права» определяются права, предоставляемые работнику учреждением, организацией для выполнения возложенных на него функций и обязанностей.

В разделе «Ответственность» устанавливаются виды ответственности за несвоевременное выполнение работником должностных обязанностей и неиспользование предоставленных ему прав.

В разделе «Взаимоотношения» (связи по должности) устанавливается круг должностных лиц, с которыми работник учреждения, организации вступает в служебные взаимоотношения.

Должностная инструкция утверждается руководителем учреждения, организации, согласовывается с профсоюзным комитетом.

Основанием для внесения изменений в должностную инструкцию является приказ руководителя учреждения, организации.

Должностные инструкции рекомендуется разрабатывать на основе положений о подразделении, положений о должностях руководителей, Типового положения о должности, методических рекомендаций по составлению актов, устанавливающих правовой статус участников управления и должностных квалификационных характеристик.

Должностные квалификационные характеристики

Они играют очень важную роль в регламентации работы персонала и являются основой для разработки должностных инструкций. Эти два документа могут находиться в разных соотношениях друг с другом: 1) функции, закреплённые в должностной квалификационной характеристике, могут составлять содержание нескольких должностных инструкций; 2) возможно расширение круга функций работника, когда ему поручается выполнение работы, которая определяется в квалификационных характеристиках для разных должностей.

Принципиальные схемы должностных квалификационных характеристик показаны в «Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих». Должностные квалификационные характеристики,

включённые в этот справочник, распространяются на всех работников учреждений, организаций и предприятий независимо от их отраслевой и ведомственной принадлежности. В должностных квалификационных характеристиках представлены наиболее характерные работы для той или иной должности. Когда разрабатываются конкретные должностные инструкции, то допускается уточнение перечня работ, свойственных соответствующей должности.

Должностная квалификационная характеристика содержит три раздела: «должностные обязанности» (где перечисляются функции, которые полностью или частично поручаются работнику, занимающему данную должность); «должен знать» (где содержатся основные требования, которые предъявляются к работнику в отношении специальных знаний, а также знаний нормативных актов, руководящих документов, методов и средств, которые работник должен уметь применять при выполнении должностных обязанностей); «квалификационные требования» (где определяются уровень и профиль специальной подготовки работника, необходимые для выполнения возложенных на него обязанностей, а также требования к стажу работы).

В должностных квалификационных характеристиках «Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» приводится перечень основных работ по должности. Конкретный же перечень должностных обязанностей определённого работника должен устанавливаться в должностной инструкции.

В связи с введением «Единой тарифной сетки в отраслях непродуцированной сферы» в 1995 году и проведением аттестации в текст должностной инструкции рекомендуем включать раздел «Оценка работы», в котором должны быть перечислены критерии, позволяющие оценить степень и качество выполнения работником его функций, обязанностей и т.д.

Конкретная форма должностных инструкций и других регламентирующих документов (положений об отделах, структурных подразделениях и др.) может варьироваться, но в каждом документе должны быть зафиксированы следующие позиции:

1) сфера ответственности; 2) результаты деятельности; 3) критерии оценки результатов; 4) права работников.

Правила внутреннего трудового распорядка

Они играют большую роль в организации управления социально-педагогической деятельностью УДОД и являются нормативным актом, определяющим трудовой распорядок учреждения. Правила устанавливаются администрацией по согласованию с профсоюзным комитетом на основе типовых правил отрасли и Кодекса законов о труде. Правила внутреннего трудового распорядка учреждения, организации являются организационно-правовым документом, регламентирующим условия труда его работников. Правила состоят из следующих разделов: общие положения; порядок приёма, перевода и увольнения работников; основные обязанности; рабочее время и его использование; поощрения за успехи в работе; взыскания за нарушения трудовой дисциплины. Документ подписывается заместителем руководителя, согласовывается с профкомом и утверждается руководителем учреждения (организации).

Штатное расписание учреждения

Это один из основных управленческих инструментов. Этот организационно-правовой документ содержит перечень должностей, сведения о количестве штатных единиц, должностных окладов, надбавках и фонде заработной платы. Штатное расписание составляется на бланке учреждения, согласовывается с главным бухгалтером, подписывается заместителем руководителя учреждения и утверждается руководителем. Штатное расписание заверяется печатью

учреждения, организации, при этом в грифе утверждения указываются общая штатная численность учреждения, организации и месячный фонд заработной платы. Изменения в штатное расписание вносятся на основании приказа руководителя учреждения, организации, в котором указываются основания для проведения изменений. Документ составляется на бланке учреждения, организации, согласовывается с главным бухгалтером, подписывается заместителем и утверждается руководителем. Документ должен иметь гриф утверждения, заверенный печатью.

В каждом учреждении дополнительного образования детей разрабатываются образовательные программы, учебные планы, расписание учебных занятий.

Образовательная программа

Она имеет важное значение в УДОД в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании». На основе образовательных программ рассчитывается и выделяется финансирование, организуется образовательный процесс. При подготовке программы рекомендуется учитывать требования к её оформлению, структуре, разработке всех её разделов. Обязательное требование к разработке программ — их ориентация на конечные результаты образования. У обучающихся должны вырабатываться навыки сравнительного анализа, аналитической деятельности, самоконтроля и правильной самооценки, творческого применения полученных знаний в различных жизненных ситуациях.

Предлагаем следующую технологическую цепочку при разработке образовательных программ: уяснение цели; сбор исходных данных и систематизация информации; анализ информации; формирование проекта программы; разработка программы; согласование программы; утверждение программы. При разработке программ необходимо использовать терминологию и обозначения, применяемые в отрасли, в данном случае в дополнительном образовании.

Учебный план

Это один из основных руководящих документов, предназначенных для планирования и орга-

низации образовательного процесса, определяющих направленность и содержание обучения конкретных групп в учреждении. Он отражает исходные данные для организации всех видов учебных занятий, а именно: специализацию обучающихся; продолжительность занятий; режим занятий; количество учебных часов; виды учебных занятий; формы контроля учебной работы обучающихся. В учебном плане по каждой дисциплине указывается общее количество часов, отводимое на её изучение, в т.ч. количество часов на теоретические (лекции, дискуссии, конференции и т.д.), а также другие виды учебных занятий.

Расписание

Это достаточно сложный управленческий документ, обеспечивающий эффективность реализации программ и их учебных планов. Имея хорошую программу, но неправильно скомпонованное расписание проводимых занятий, можно не получить планируемых результатов. Поэтому особенно важно воспринимать смысл расписания занятий в качестве динамичного управленческого инструмента социально-педагогической деятельности учреждения дополнительного образования детей.

Расписание является нормативным документом, регулирующим организацию учебных занятий с обучающимися. Основными документами, регламентирующими составление расписания, являются: Устав учреждения дополнительного образования детей, режим его работы, план сети учебных групп и коллективов, учебный план и программа, перечень аудиторного фонда.

При составлении расписания работы учебных групп учитывается загруженность учебных помещений, год занятия обучающихся и их возраст. В расписании указываются учебные группы, время и продолжительность занятий, их тема и вид, год занятий, место проведения, количество

часов в неделю, возраст обучающихся, фамилия, имя, отчество педагога, проводящего занятие. Расписание занятий учебных групп отдела составляется заведующим отделом с учётом предложений низовых управленческих звеньев (лабораторий, кабинетов, секторов).

Первый вариант расписания составляется в марте-апреле при составлении плана-сети учебных групп. Расписание уточняется к 25 августа (начало записи в учебные группы). Окончательный вариант расписания готовится к 1 октября, утверждается заведующим отделом. Утверждённое расписание доводится до сведения каждого педагога. Общее расписание по учреждению утверждается директором. В течение года расписание может корректироваться в связи с производственной необходимостью. Допускается разовый перенос занятий по согласованию с заведующим лабораторией или заведующим отделом.

Расписание работы учебной группы записывается на первой странице журнала учёта учебной работы. Изменение расписания отражается в журнале. Расписание предусматривает выработку педагогических часов в течение дня, но не более 8 часов.

Исследование нормативно-правовой обеспеченности деятельности УДОД свидетельствует о том, что нормативно-правовая база является одним из её ведущих элементов. Проведённый анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Нормативно-правовая база закрепляет и обеспечивает необходимый минимум финансирования, штатную численность работников, проектную численность детей, материально-техническую базу, содержательные области и виды деятельности.
2. В современных условиях усиливается роль оперативных управленческих документов учрежденческого уровня, таких как Устав, Положения о структурных подразделениях, должностные инструкции, образовательные программы и учебные планы и ряд других.

3. Нормативные документы учрежденческого уровня, подготовленные на основе законодательных и отраслевых документов, обеспечивают социальную защиту всех категорий работников и не позволяют коммерческим структурам посягать на основные фонды и материально-техническую базу; способствуют повышению эффективности социально-педагогической деятельности и ориентируют педагогические коллективы на высокие конечные результаты в работе с детьми. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? За что в начальной школе можно поставить «неуд» по поведению при средней успеваемости?

Светлана Юрьевна

У Вас в школе должно быть Положение о критериях оценивания достижений обучающихся и их поведения. Вот в соответствии с этим локальным актом и следует выставлять оценки. Содержание этого документа должно быть доведено до сведения родителей и учащихся.

? Как и какую помощь получают молодые специалисты (учителя) в Московской области после окончания вуза? Буду я считаться молодым специалистом, если мне предлагают 0,5 ставки учителя английского языка (это моя профессия) + ставку учителя продлённого дня?

Маргарита Ивановна

Согласно п. 6 ст. 19 Закона Московской области «Об образовании» молодым специалистам производится ежемесячная стимулирующая выплата в течение трёх лет со дня окончания ими учреждений высшего и среднего профессионального образования в порядке и размере, устанавливаемых Правительством Московской области.

Размер доплат молодым специалистам устанавливается не только актами субъекта РФ, но и актами муниципальных органов власти. В большинстве документов указано, что эта доплата составляет 1000 рублей ежемесячно. Она входит в заработную плату в течение трёх лет со дня окончания молодыми специалистами государственных учреждений высшего или среднего профессионального образования и при условии занятия молодым специалистом штатной должности (не менее одной ставки, одной должности) в муниципальном учреждении.

Доплата учителям, работающим на условиях неполного рабочего дня или неполной рабочей недели, не производится.