

УДК 37.091.398

Для цитирования: Шогенова Ж.Х. Актуальные проблемы нормативно-правового регулирования дополнительного профессионального образования // Электронный журнал «Поиск научных решений». 2023. № 2. С. 150–157.

DOI: 10.61077/2949-4818-2023-2-150-157

**Актуальные проблемы нормативно-правового регулирования
дополнительного профессионального образования**

Шогенова Жанна Хусейновна

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования «Кабардино-Балкарский
государственный университет им. Х.М. Бербекова»

Аннотация. Одним из важных факторов эффективного развития системы дополнительного профессионального образования в Российской Федерации является разработка и реализация эффективной нормативной правовой базы, способной подробно регламентировать и регулировать сферу дополнительного профессионального образования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Способная отражать особенности реализации дополнительного профессионального образования с учетом субъектного состава и специфики деятельности образовательных организаций, реализующих программы дополнительного профессионального образования. В статье рассмотрены нормативно-правовые основы деятельности образовательных организаций по реализации дополнительного профессионального образования в Российской Федерации, выявлены проблемы, которые возникают при реализации дополнительных профессиональных программ, а также противоречия, выявляющиеся при применении нормативных правовых актов, регулирующих образовательную деятельность по программам дополнительного профессионального образования на федеральном, региональном и локальных уровнях.

Ключевые слова: дополнительное образование, дополнительное профессиональное образование, правовое обеспечение, коллизии, локальные акты.

Topical issues of legal and regulatory framework of additional professional education

Shogenova Zhanna Khuseinovna

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"The Kabardino-Balkarian State University named after H.M. Berbekov"

Abstract. One of the important factors for the effective development of the system of additional professional education in the Russian Federation is the development and implementation of an effective regulatory framework for explicitly regulation in the sphere of additional professional education both at the federal level and at the level of the subjects of the Russian Federation. It must reflect the specifics of the implementation of additional professional education, taking into account the parties and specifics of the activities of educational organizations implementing programs of additional professional education. The article discusses the regulatory framework of the activities of educational organizations for the implementation of additional professional education in the Russian Federation, identifies problems of implementing additional professional programs, as well as contradictions of applying regulatory legal acts for educational activities for additional professional education programs at the federal, regional and local levels.

Keywords: additional education, additional professional education, legal support, conflicts, local acts.

Система дополнительного профессионального образования со времени принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» претерпела значительные изменения. Эти изменения в достаточной мере не нашли свое отражение в действующем российском законодательстве.

Цифровизация всех сфер жизнедеятельности и постоянно меняющиеся общественные отношения диктуют необходимость в подготовке специалистов, умеющих гибко адаптироваться к новым условиям, готовых мобилизовать свои профессиональные ресурсы, способных получать новые знания и применять их, а также совершенствовать имеющиеся навыки.

Дополнительное профессиональное образование имеет важную, даже стратегическую роль в системе российского образования. С каждым годом востребованность в получении услуг по реализации программ дополнительного профессионального образования, отличающихся качеством и высоким уровнем профессионализма исполнителей, только возрастает. Следует отметить, что существующие рыночные отношения нашли свое отражение в образовательной сфере. Образование, в том числе дополнительное профессиональное образование, воспринимается не только

как целенаправленный процесс воспитания и обучения, но и как сфера услуг. В связи с чем возникает необходимость в совершенствовании нормативно-правовой базы дополнительного профессионального образования, выявлении противоречий в действующих правовых актах и разработке новых правовых механизмов.

Основным нормативным правовым документом, регламентирующим деятельность по реализации программ дополнительного профессионального образования, является Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, общие принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования [Об образовании в Российской Федерации 2012].

Дополнительное профессиональное образование, как следует из указанного нормативного правового акта, преследует цель – удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды. Дополнительное профессиональное образование в Российской Федерации реализуется в двух видах: в форме повышения квалификации и профессиональной переподготовки [Об образовании в Российской Федерации 2012].

Одной из целей дополнительного профессионального образования является получение специалистами новых навыков и совершенствование имеющихся. В связи с этим специальными субъектами указанных правоотношений являются работодатели и работники. Нормативной базой, регулирующей отношения работодателя и работника по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию, является Трудовой кодекс Российской Федерации. Одним из основных прав работника является право на подготовку и на дополнительное профессиональное образование, которое может быть реализовано путем заключения договора между работником и работодателем. Необходимость в дополнительном профессиональном образовании работников определяет работодатель на условиях и в порядке, определенными коллективным договором,

соглашениями, трудовым договором [Трудовой кодекс Российской Федерации 2001].

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правовое регулирование в сфере дополнительного профессионального образования, является Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, в полномочия которого входит принятие, по согласованию с Министерством просвещения Российской Федерации, порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам [Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации 2018].

Приказом Министерства образования и науки РФ от 1 июля 2013 г. N 499 утверждён Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам.

Порядок является единственным подзаконным актом, устанавливающим правила реализации дополнительных профессиональных программ организациями, осуществляющими образовательную деятельность [Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам 2013].

Указанный правовой акт, претерпевший редакцию лишь в 2013 году, значительно устарел и носит весьма формальный и неполный характер, что создает пробелы в правовом регулировании деятельности по реализации программ дополнительного профессионального образования.

Отсутствие подробной и четкой правовой регламентации образовательного процесса по программам дополнительного профессионального образования в подзаконных актах порождает множество правовых коллизии. Ввиду того, что нормативно-правовое регулирование дополнительного профессионального образования на федеральном и региональном уровне носит, зачастую, рамочный характер, образовательные организации, реализующие программы дополнительного профессионального образования, вынуждены заниматься локальным нормотворчеством.

Несмотря на то обстоятельство, что федеральное законодательство делегирует возможность образовательным организациям разрабатывать и утверждать локальные нормативные акты, регулирующие много аспектов в сфере дополнительного профессионального образования, не затронутых на федеральном и региональном уровне, подобное делегирование не всегда

эффективно работает. Такая практика свободы действий может привести к отсутствию единства правового пространства и, зачастую, к злоупотреблению при толковании правовых норм участниками образовательных отношений [Андреянова, Куприянова 2018].

Действующее федеральное и региональное законодательство в большинстве случаев не учитывает специфику образовательного процесса при реализации программ дополнительного профессионального образования.

Происходит нивелирование требований к организации и осуществлению деятельности по реализации дополнительных профессиональных программ к требованиям деятельности образовательных организаций по основным профессиональным образовательным программам. В отношении образовательных организаций дополнительного профессионального образования, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, практически не применяется региональное законодательство. Принимаемые на региональном уровне правовые акты не учитывают особенностей реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования указанными образовательными организациями. Подобные пробелы в законодательстве ведут к нарушению системности и единства правоприменительной практики в сфере дополнительного профессионального образования.

Подобное уравнивание касается, в том числе единых требований, обязательных для размещения на официальном сайте образовательной организации. Так, образовательные организации в обязательном порядке должны размещать на своих официальных сайтах информацию о реализуемых образовательных программах с приложением указанных программ, подписанных электронной цифровой подписью [Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и обновления информации об образовательной организации, а также о признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации 2021]. На практике подобное требование создает достаточно серьезные проблемы, поскольку каждая образовательная программа – это авторская работа педагогических работников, требующая получения согласия разработчика на ее распространение. Часто наблюдаются случаи заимствования или полного

копирования образовательных программ третьими лицами на незаконных основаниях.

Также проблемы в правовом регулировании находят свое отражение в порядке установления стоимости платных образовательных услуг. Для федеральных образовательных организаций дополнительного профессионального образования стоимость устанавливается согласно методике, утвержденной Министерством науки и высшего образования Российской Федерации. Для иных образовательных организаций, реализующих программы дополнительного профессионального образования, механизм определения стоимости платных образовательных услуг не нашел своего нормативно-правового отражения в действующем законодательстве.

Кроме того, федеральным законодательством не отрегулирован порядок реализации дополнительного профессионального образования в цифровом пространстве. Чаще всего образовательные программы в дистанционном формате реализуются путем размещения на образовательных платформах информации в текстовом варианте, в лучшем случае – видеоматериалов.

В условиях цифровой трансформации образовательной среды возникает необходимость законодательно закреплять механизм эффективной реализации образовательных программ с использованием современных цифровых технологий и внедрением проектного обучения.

Выявленные противоречия и пробелы дают возможность сделать вывод о необходимости проведения работы по совершенствованию нормативно-правовой базы системы дополнительного профессионального образования с учетом специфики и статуса образовательных организаций, реализующих программы дополнительного профессионального образования.

Список литературы

1. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 24.06.2023) // Справочная правовая система «Гарант». URL : <https://internet.garant.ru/#/startpage:2> (дата обращения: 08.07.2023).

2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Справочная правовая система «Гарант». URL : <https://internet.garant.ru/#/document/12125268/paragraph/6963504:4> (дата обращения: 08.07.2023).

3. Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети

"Интернет" и обновления информации об образовательной организации, а также о признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 20 октября 2021 г. N 1802 (ред. от 06.06.2023) // Справочная правовая система «Гарант». URL : <https://internet.garant.ru/#/document/402961882/paragraph/23:5> (дата обращения: 08.07.2023).

4. Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.06.2018 N 682 (ред. от 26.01.2023) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300363/4401b7bb2b3e14ecf58fdae3c8c498b841b6b2dc/ (дата обращения: 08.07.2023).

5. Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам : приказ Министерства образования и науки РФ от 1 июля 2013 г. N 499 (ред. от 15 ноября 2013) // Справочная правовая система «Гарант». URL : <https://internet.garant.ru/#/document/70440506/paragraph/1:4> (дата обращения: 08.07.2023).

6. Андреенова И.В. Правовое регулирование системы дополнительного образования работников: Федеральный и локальный уровень // Актуальные вопросы непрерывного профессионального образования : Сборник материалов, Ярославль, 01–02 марта 2018 года / Под научной редакцией М.В. Новикова. Ярославль : Ярославский государственный педагогический университет им. К.Д. Ушинского, 2018. С. 8-12.

References

1. Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 29.12.2012 N 273-FZ (red. ot 24.06.2023) [On Education in the Russian Federation: the Federal Law of 29 December 2012 N 273-FZ], Legal reference system "Garant", available at: <https://internet.garant.ru/#/startpage:2> (accessed 08 July 2023). (In Russian).

2. Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 30.12.2001 N 197-FZ (red. ot 13.06.2023) [The labour code of the Russian Federation of 30 December 2001 N 197-FZ, ed. on 13 June 2023], Legal reference system "Garant", available at: <https://internet.garant.ru/#/document/12125268/paragraph/6963504:4> (accessed 08 July 2023). (In Russian).

3. Ob utverzhdenii Pravil razmeshcheniya na ofitsial'nom saite obrazovatel'noi organizatsii v informatsionno-telekommunikatsionnoi seti "Internet" i obnovleniya informatsii ob obrazovatel'noi organizatsii, a takzhe o

priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov i otdel'nykh polozhenii nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 20 oktyabrya 2021 g. N 1802 (red. ot 06.06.2023) [On approval of the Rules for Posting on the official website of an Educational organization in the Internet and Updating information about an educational organization, as well as on invalidation of certain acts and certain provisions of certain acts of the Government of the Russian Federation: the Resolution of the Government of the Russian Federation of October 20, 2021 N 1802 (ed. on 06.06.2023)], Legal reference system "Garant", available at: <https://internet.garant.ru/#/document/402961882/paragraph/23:5> (accessed 08 July 2023). (In Russian).

4. Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve nauki i vysshego obrazovaniya Rossiiskoi Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.06.2018 N 682 (red. ot 26.01.2023) [On approval of the Regulations on the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and the recognition of certain acts of the Government of the Russian Federation as invalid: the Resolution of the Government of the Russian Federation of 15 June 2018 N 682 (ed. of 26 January 2023) "Konsul'tantPlyus", available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300363/4401b7bb2b3e14ecf58fdae3c8c498b841b6b2dc/ (accessed 08 July 2023). (In Russian).

5. Ob utverzhdenii Poryadka organizatsii i osushchestvleniya obrazovatel'noi deyatel'nosti po dopolnitel'nym professional'nym programmam: prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki RF ot 1 iyulya 2013 g. N 499 (red. ot 15 noyabrya 2013) [On Approval of the Procedure for organizing and implementing educational activities for additional professional programs: the Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 499 of 1 July 2013 (ed. on 15 November 2013)], Legal reference system "Garant", available at: <https://internet.garant.ru/#/document/70440506/paragraph/1:4> (accessed 08 July 2023). (In Russian).

6. Andreyanova I.V. Legal regulation of the system of additional education of employees. Federal and local level. *Aktual'nye voprosy nepreryvnogo professional'nogo obrazovaniya: Sbornik materialov [Proceedings of the panel discussion "Current issues of continuing professional education"]*. 01-02 March 2018. Ed. M.V. Novikova, Yaroslavl', Yaroslavskii gosudarstvennyi pedagogicheskii universitet im. K.D. Ushinskogo, 2018, pp. 8-12 (in Russian).