

УДК 374

ББК 74.200:587

Дополнительное образование детей: правовые проблемы и пути их решения

Нина Петровна Поличка

доктор педагогических наук,

кандидат физико-математических наук

Дальневосточный научный центр местного самоуправления

Хабаровск, Россия

npolichka@mail.ru

Рассматриваются два аспекта правового регулирования дополнительного образования детей в России: государственные обязательства и направленность программ дополнительного образования детей. Анализируется правоприменительная практика деятельности субъектов федерации и органов местного самоуправления по организации дополнительного образования детей. Формулируются существующие проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: дополнительное образование детей, государственные гарантии, направленность программ дополнительного образования детей.

**ADDITIONAL EDUCATION OF CHILDREN: LEGAL PROBLEMS AND
WAYS OF THEIR SOLUTION**

Nina Petrovna Polichka

Doctor of Education, Candidate of Physical and Mathematical Sciences

Far-Eastern scientific centre of local government

Khabarovsk, Russia

npolichka@mail.ru

Two aspects of legal regulation of additional education of children in Russia are considered: state obligations and additional children education programs directivity.

The law enforcement practice of subordinate entities of the Federation activity and local governments on the organization of additional education of children is analyzed. The existing problems are formulated and the ways of their solution are offered.

Key words: additional education of children, state guarantees, additional children education programs directivity

О государственных обязательствах в дополнительном образовании детей

Основными федеральными нормативными правовыми актами, которые устанавливают «правила игры» в системе дополнительного образования детей, являются Конституция Российской Федерации [Конституция Российской Федерации] и Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – закон 273-ФЗ) [Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273]. Конституция в статье 43 определяет, что каждый имеет право на образование, а вот «*общедоступность и бесплатность*» гарантируются только для дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Закон 273-ФЗ в статье 5 расширил государственную гарантию «общедоступности и бесплатности» ещё на среднее общее образование. Однако дополнительное образование детей такой гарантии не получило. Это следует из статьи 10 закона 273-ФЗ, где система образования подразделена на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, а дополнительное образование детей определяется как подвид дополнительного образования. Таким образом, дополнительное образование детей в России в настоящее время никаких государственных

гарантий «общедоступности и бесплатности» не имеет. Вместе с тем региональным и муниципальным органам власти установлены полномочия по дополнительному образованию детей. В соответствии со статьями 8 и 9 закона 273-ФЗ:

– к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится *«организация предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации»;*

– к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится *«организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях»* [Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273].

Аналогичные нормы установлены в Федеральном законе от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ] и в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»].

Наличие таких полномочий является правовым основанием для установления расходных обязательств на создание и содержание соответствующих государственных и муниципальных образовательных организаций. Однако они не могут служить правовым основанием для установления таких же расходных обязательств на обеспечение общедоступных

и бесплатных услуг дополнительного образования, как это определено для дошкольного и школьного образования в этих же статьях закона 273-ФЗ:

– «обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях» [Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273].

Несмотря на отсутствие таких государственных гарантий, регионы и муниципалитеты планируют и расходуют средства своих бюджетов на оказание бесплатных и частично платных услуг дополнительного образования детям.

Например, в соответствии с Приложением 3 к решению Хабаровской городской Думы от 19.12.2017 года N 723, в бюджете Хабаровска в 2018 году было запланировано более 409 млн. рублей [Решение Хабаровской городской Думы от 19.12.2017 N 723 «О бюджете городского округа «Город Хабаровск» на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»] на оказание услуг в муниципальных организациях дополнительного образования.

Таблица 1 – Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям расходов бюджета городского округа «Город Хабаровск» на 2018 год

N п/п	Наименование показателя	Сумма (руб.)
1.	Муниципальная программа «Обеспечение качества и доступности образования»	6 810 958 232,20
2.	Обеспечение деятельности (оказание услуг) подведомственных организаций по дополнительному образованию	409 006 456,60

Более того, на федеральном уровне регулярно ставятся задачи об увеличении показателей охвата детей данными услугами. Так, например,

Президент страны В. В. Путин в своём Послании Федеральному собранию в 2019 году поставил задачу о создании миллиона новых мест и обеспечения доступности дополнительного образования для всех детей: *«За три предстоящих года за счет расширения сети детских технопарков, кванториумов, центров цифрового, естественно-научного, гуманитарного развития будет создано порядка миллиона новых мест в системе дополнительного образования. Оно должно быть доступно для всех детей»* [Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию – 2019].

Сказанное выше показывает, что в российском законодательстве сформировалась правовая коллизия: государственных гарантий на оказание общедоступных и бесплатных услуг дополнительного образования нет, а средства региональных и местных бюджетов планируются и расходуются. Очевидно, что данная коллизия требует решения. Как минимум, на уровне регионов и муниципалитетов необходимо принять нормативные правовые акты, в которых будет установлено, кто и какие услуги дополнительного образования может получать за счёт бюджетных средств. В противном случае возможна ситуация, когда при отсутствии средств в местных бюджетах, муниципальные системы дополнительного образования могут вообще остаться без средств к существованию. И при этом главы и представительные органы власти муниципальных образований, которые примут такие решения, с правовой точки зрения будут абсолютно правы.

О направленности программ дополнительного образования детей

Закон 273-ФЗ в статье 75 определил:

«Дополнительное образование детей и взрослых направлено на формирование и развитие творческих способностей детей и взрослых, удовлетворение их индивидуальных потребностей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, формирование культуры здорового и безопасного образа жизни, укрепление здоровья, а также на организацию их свободного времени. Дополнительное образование детей

обеспечивает их адаптацию к жизни в обществе, профессиональную ориентацию, а также выявление и поддержку детей, проявивших выдающиеся способности. [Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273].

Из данного текста можно сделать вывод, что *адаптация к жизни в обществе, профессиональная ориентация, а также выявление и поддержка детей, проявивших выдающиеся способности*, являются основными приоритетами в дополнительном образовании детей, поскольку глагол «обеспечить» в русском языке традиционно означает «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым».

В развитие данных норм закона принят Приказ Минобрнауки России от 29.08.2013 г. №1008 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» (далее – Приказ №1008), который, с одной стороны, в части 3 существенно расширил перечень направлений для дополнительного образования, а с другой стороны, в части 9 сделал его более узким, установив, что занятия в объединениях могут проводиться по дополнительным общеобразовательным программам следующей направленности: технической, естественнонаучной, физкультурно-спортивной, художественной, туристско-краеведческой, социально-педагогической [Приказ Минобрнауки России от 29.08.2013 N 1008 «Об утверждении Порядка»]. Не трудно видеть (см. таблицу 2), что предложенные 6 направленностей программ не соответствуют ни статье 75 закона 273-ФЗ, ни части 3 Приказа №1008.

Таблица 2 – Направления дополнительного образования

Закон 273-ФЗ ст. 75 п. 1	Приказ Минобрнауки России от 29.08.2013 г. №1008	
	Пункт 3	Пункт 9
Дополнительное образование детей и взрослых направлено на: формирование и развитие творческих способностей детей и взрослых;	Образовательная деятельность по дополнительным общеобразовательным программам должна быть направлена на: формирование и развитие	Занятия в объединениях могут проводиться по дополнительным общеобразовательным программам различной направленности:

<p>удовлетворение индивидуальных потребностей интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании; формирование культуры здорового и безопасного образа жизни; укрепление здоровья; а также на организацию их свободного времени.</p> <p>Дополнительное образование детей <u>обеспечивает</u> их адаптацию к жизни в обществе; профессиональную ориентацию; а также выявление и поддержку детей, проявивших выдающиеся способности.</p>	<p>их творческих способностей учащихся; удовлетворение индивидуальных потребностей учащихся в интеллектуальном, художественно-эстетическом, нравственном и интеллектуальном развитии, а также в занятиях физической культурой и спортом; формирование культуры здорового и безопасного образа жизни, укрепление здоровья учащихся; обеспечение духовно-нравственного, гражданско-патриотического, военно-патриотического, трудового воспитания учащихся; выявление, развитие и поддержку талантливых учащихся, а также лиц, проявивших выдающиеся способности; профессиональную ориентацию учащихся; создание и обеспечение необходимых условий для личностного развития, укрепление здоровья, профессионального самоопределения и творческого труда учащихся; подготовку спортивного резерва и спортсменов высокого класса в соответствии с федеральными стандартами спортивной подготовки, в том числе из числа учащихся с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов и инвалидов; социализацию и адаптацию учащихся к жизни в обществе; формирование общей культуры учащихся; удовлетворение иных образовательных потребностей и интересов учащихся, не противоречащих законодательству Российской Федерации, осуществляемых за</p>	<p>технической; естественно-научной; физкультурно-спортивной; художественной; туристско-краеведческой; социально-педагогической.</p>
---	---	--

	<p>пределами федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований.</p>	
--	---	--

Как показал анализ, содержание и перечень программ дополнительного образования детей в муниципальных и региональных системах дополнительного образования детей все последние годы ориентируется исключительно на часть 9 Приказа 1008, то есть на шесть направленностей: техническую, естественнонаучную, физкультурно-спортивную, художественную, туристско-краеведческую, социально-педагогическую [Приказ Минобрнауки России от 29.08.2013 N 1008 «Об утверждении Порядка»].

В ноябре 2018 года на смену Приказу №1008 пришёл Приказ Минпросвещения России от 09.11.2018 N 196 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» (Зарегистрирован в Минюсте России 29.11.2018 N 52831) (далее – Приказ №196) [Приказ Минпросвещения России от 09.11.2018 N 196], однако, части 3 и 9 в нём точно такие же как и в Приказе №1008.

Ориентация региональных и муниципальных систем на шесть предписанных направленностей приводит к очевидным противоречиям и несоответствию федеральному законодательству. Например, в системе дополнительного образования детей в городе Хабаровске в настоящее время в муниципальных учреждениях дополнительного образования города реализуется 390 программ следующей направленности (см. таблицу 3).

Таблица 3 – Направленности программ дополнительного образования детей в Хабаровске

№	Направленность программ	Кол-во программ	% от общего числа	Место в рейтинге
1	Техническая	43	11,8%	2
2	Естественнонаучная	31	8%	3
3	Физкультурно-спортивная	21	5,4%	5
4	Художественная	207	53%	1
5	Туристско-краеведческая	20	5,1%	6
6	Социально-педагогическая (подготовка к школе)	30	7,7%	4
	Иные программы – 38		8,9%	

Нетрудно увидеть, что в совокупности программы «художественной» и «физкультурно-спортивной» направленностей составляют **58,4%**.

Если учесть, что в соответствии с законом 273-ФЗ, дополнительное образование детей должно обеспечивать их профориентацию, и на него расходуются средства местного бюджета, то представляется целесообразным сравнить эти данные с занятостью жителей Хабаровска в отраслях культуры и спорта.

По данным Росстата по Хабаровскому краю о среднегодовой численности работников организаций по видам экономической деятельности следует (см. таблицу 4):

Таблица 4 – Среднегодовая численность работников организаций по видам экономической деятельности

Виды экономической деятельности	% от общего числа работающих
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	1,6%

При этом анализ содержания программ по всем направленностям показал, что вопросы профориентации в них никак не отражены.

Заметим, что ситуация в других муниципальных образованиях и регионах Дальневосточного федерального округа аналогичная. И это вполне естественно, поскольку все они работают в рамках Приказов 1008 и 196. Вместе с тем, проблема профориентации молодёжи в регионах ДФО стоит весьма остро в связи с непрекращающимся оттоком населения и молодёжи в первую очередь.

Существующие «приоритеты» в дальневосточных системах дополнительного образования детей не соответствуют и задаче *«адаптация к жизни в обществе»*, которая предписана законом 273-ФЗ. В этом легко убедиться, если сравнить целевые установки и содержание программ, которые реализуются в рамках предписанных шести направленностей, с тенденциями в трансформации образования, которые описаны в международном докладе *«Универсальные компетентности и новая грамотность: чему учить сегодня для успеха завтра»*, который подготовлен и опубликован университетом «Высшая школа экономики»¹. В понятие *«базовые специальные современные знания и умения»* сегодня включаются:

- гражданская «грамотность»;
- навыки финансового поведения (финансовая «грамотность»);
- базовые навыки использования правовых норм (правовая «грамотность»);
- экологическая «грамотность»;
- научная, технологическая «грамотность»;
- «грамотность» в области здоровья

(далее – «современная грамотность»). Анализ тематики и кратких аннотаций образовательных программ, представленных на сайтах учреждений дополнительного образования Дальневосточного федерального округа, показал, что программ, направленных на формирование знаний и умений по таким направлениям «современной грамотности» как гражданская, финансовая, правовая грамотность, грамотность в области здоровья, там практически нет.

¹ Современная аналитика образования, № 2(19) 2018.

Нет и программ по развитию добровольчества, тогда как 2018 год был объявлен годом добровольца в России.

Для решения выявленной выше проблемы представляется целесообразным осуществить модернизацию перечня направленностей программ дополнительного образования детей, как минимум, в регионах ДФО с целью приближения их к приоритетам социально-экономического развития Дальнего Востока и современным тенденциям в трансформации образования. В этом случае, состав и структура программ дополнительного образования детей может иметь следующий вид.

1. ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ДИАГНОСТИКА детей с целью оказания помощи в выборе предметной области.

2. ПРЕДМЕТНЫЕ образовательные программы:

- естественные (о природе);
- технические (о технике и механизмах);
- общественные (об обществе);
- гуманитарные (о человеке);
- искусство;
- физкультура и спорт.

3. Программы СОЦИАЛЬНОЙ ГРАМОТНОСТИ (освоение социальных ролей, необходимых для жизни в местном обществе – адаптация к жизни в обществе):

- гражданская грамотность, в том числе участие в местном самоуправлении;
- финансовая грамотность;
- правовая грамотность, в том числе управление своей недвижимостью;
- экологическая грамотность;
- грамотность в области здоровья.

4. Программы ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА ПРОЖИВАНИЯ:

— знакомство с отраслями специализации муниципалитета, субъекта федерации, Дальневосточного федерального округа (профориентация);

— основы самозанятости (в предпринимательстве и некоммерческой деятельности).

Заметим, что существующий в настоящее время перечень направленностей программ дообразования в полном объёме «вкладывается» в эту систему. Речь идёт только о расширении спектра программ. Для этого можно взять уже готовые программы, либо разработать новые. Заметим, что достаточно много новых программ дообразования по перечисленным выше направленностям можно найти на муниципальных, региональных и федеральных грантовых конкурсах по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций. А для разработки новых программ можно организовать Конкурс с заданной тематикой, возможность принять участие в котором, должны иметь все желающие.

Заключение

Проведённый анализ показал, что в правовом регулировании региональных и муниципальных систем дополнительного образования детей имеются две серьезные проблемы:

1. Государственных гарантий на оказание общедоступных и бесплатных услуг дополнительного образования детям нет, а средства региональных и местных бюджетов на оказание данных услуг планируются и расходуются.

2. Ориентация региональных и муниципальных систем дополнительного образования детям на шесть направленностей, предписанных Приказом Минпросвещения России от 09.11.2018 N 196 «Об утверждении Порядка организации и осуществления

образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам», не соответствует федеральному законодательству, интересам государства и современным тенденциям развития образования.

Для решения данных проблем необходима политическая воля региональных и муниципальных органов власти по принятию нормативных правовых актов, в которых будет:

- определено, какие услуги дополнительного образования детям оказываются за счёт региональных и муниципальных бюджетов;
- установлен перечень направленностей программ дополнительного образования детям, соответствующий федеральному законодательству, приоритетам социально-экономического развития территории и современным тенденциям в развитии образования.

Библиографический список

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.01.2019).
2. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию – 2019 // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.putin-today.ru/archives/77773> (дата обращения: 10.03.2019).
3. Приказ Минобрнауки России от 29.08.2013 N 1008 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.11.2013 N 30468) // [Электронный ресурс]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155088/ (дата обращения: 10.03.2019).

4. Приказ Минпросвещения России от 09.11.2018 N 196 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.11.2018 N 52831) // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312366/ (дата обращения: 10.03.2019).

5. Решение Хабаровской городской Думы от 19.12.2017 N 723 «О бюджете городского округа «Город Хабаровск» на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» // [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/>(дата обращения: 10.01.2019).25696079/ (дата обращения: 10.01.2019).

6. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273 от 31.12.2012 // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179227/ (дата обращения: 10.01.2019).

7. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 10.02.2019).

8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_44571/aa8e0893f28ab9d82f0bd76c8573b8dd2afb02e2/ (дата обращения: 10.01.2019).

References

1. "The Constitution of the Russian Federation" (adopted by nationwide vote 12.12.1993) (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 N 6-FCL, of 30.12.2008 N 7-FCL, of 05.02.2014 N 2-FCL, of 21.07.2014 N 11-FCL) // [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (date of access: 10.01.2019). (In Russian).

2. Decision of the Khabarovsk city Council of 19.12.2017 N 723 "About the budget of the city district "Khabarovsk city" for 2018 and the planning period of 2019/ 2020" // [Electronic resource]. URL: <http://base.garant.ru/> (date of access: 10.01.2019). (In Russian).
3. Federal law "About education in the Russian Federation" № 273 of 31.12.2012 // [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179227/ (date of access: 10.01.2019). (In Russian).
4. Federal law "About General principles of organization of legislative (representative) and Executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation" of 06.10.1999 N 184-FL (latest edition) // [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (date of access: 10.02.2019). (In Russian).
5. Federal law of 06.10.2003 N 131-FL (ed. of 06.02.2009) "About General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" // [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_44571/aa8e0893f28ab9d82f0bd76c8573b8dd2afb02e2/ (date of access: 10.01.2019). (In Russian).
6. Order of Ministry of Education of Russia of 09.11.2018 N 196 "About the statement of the Order of the organization and implementation of educational activity for additional educational programs" (is registered in Ministry of justice of Russia 29.11.2018 N 52831) // [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312366/ (date of access: 10.03.2019). (In Russian).
7. Order of the Ministry of education of the Russian Federation of 29.08.2013 N 1008 "About the statement of the Order of the organization and implementation of educational activity for additional General educational programs" (is registered in the Ministry of justice of the Russian Federation 27.11.2013 N 30468) // [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155088/ (date of access: 10.03.2019). (In Russian).
8. V. Putin's Presidential Annual Address to the Federal Assembly – 2019 // [Electronic resource]. URL: <https://www.putin-today.ru/archives/77773> (date of access: 10.03.2019). (In Russian).