

ВНЕУРОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: правовое регулирование и педагогические реалии

Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

Мы уже рассматривали правовые аспекты введения новых ФГОС, обращая внимание на проблемы правовой регламентации ведения внеурочной деятельности, а также различные незаконные, по мнению автора, методические рекомендации, выходящие из недр Минобрнауки России. После вмешательства Генеральной прокуратуры России и Минюста России под благовидным предлогом Минобрнауки России было вынуждено отменить свои незаконные рекомендации, однако при этом издало новые, также незаконные рекомендации, причём создающие новые проблемы для школ.

Итак, письмом от 20 сентября 2016 г. № 09-2312 Минобрнауки России «отозвало с исполнения» методические рекомендации «О внеурочной деятельности и реализации дополнительных общеобразовательных программ» (письмо от 14 декабря 2015 г. № 09-3564 «О направлении рекомендаций») как утратившие актуальность, мотивируя такие действия «многочисленными изменениями, внесёнными в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Изменения закона были, и действительно многочисленные, но они не касались внеурочной деятельности и дополнительных общеобразовательных программ. Так что эти изменения стали лишь предлогом для отмены явно незаконных и абсурдных рекомендаций в условиях, когда Генеральная прокуратура России и Минюст России указали министерству на противоречие рекомендаций Минобрнауки России федеральному законодательству.

И вот письмом от 18 августа 2017 г. № 09–1672 Департамент государственной политики в сфере воспитания детей и молодёжи Минобрнауки России направил Методические рекомендации по уточнению понятия и содержания внеурочной деятельности в рамках реализации основных общеобразовательных программ, в том числе в части проектной деятельности, разработанные в рамках реализации приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей» Институтом образования ФГАУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» совместно с ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина».

К сожалению, несмотря на участие авторитетного юридического учебного заведения, качество направленных рекомендаций оставляет желать лучшего. При этом очевидна юридическая некорректность направленных рекомендаций,

начиная с их названия. Дело в том, что письмо не является нормативным правовым актом и не может «уточнять» нормы права. В отличие от этого письма-рекомендаций, ФГОС, утверждённые приказами Минобрнауки России, являются нормативными правовыми актами. Так что новые рекомендации также противоречат законодательству, как и предыдущие. При этом немало миллионов рублей потрачено на разработку этих рекомендации и можно констатировать, что для системы образования эти деньги потрачены впустую.

Заявляется, что Методические рекомендации отражают **особенности правового регулирования организации, кадрового и финансового обеспечения внеурочной деятельности**, в том числе через сопоставление с соответствующими особенностями реализации дополнительных общеобразовательных программ в целях исключения встречающихся на практике ситуаций неправомерного использования источников финансирования, двойного учёта детей в рамках статистического наблюдения, а также варианты реализации внеурочной деятельности, в том числе в сетевой форме (приложение).

Однако содержание Методических рекомендаций столь убого, что говорить о полноценном отражении указанных выше особенностей не приходится.

Что такое «внеурочная деятельность» и как она реализуется

Под внеурочной деятельностью Методические рекомендации требуют понимать «образовательную деятельность, направленную на достижение планируемых результатов освоения основных образовательных программ (личностных, метапредметных и предметных), осуществляемую в формах, отличных от урочной». Также констатируется, что «внеурочная деятельность является неотъемлемой и обязательной частью основной общеобразовательной программы».

Целью внеурочной деятельности объявляется обеспечение достижения ребёнком планируемых результатов освоения основной образовательной программы за счёт расширения информационной, предметной, культурной среды, в которой происходит образовательная деятельность, повышения гибкости её организации.

И естественно, что далее звучит традиционная мантра: «Внеурочная деятельность планируется и организуется с учётом индивидуальных особенностей и потребностей ребёнка, запросов семьи, культурных традиций, национальных и этнокультурных особенностей региона».

Весьма странное определение внеурочной деятельности, из которого можно выделить единственное отличие от деятельности «урочной»: данная деятельность осуществляется в неких формах, отличных от урочных. Что, собственно, прямо следует из названия этого вида деятельности. Однако почему это определение даётся в рекомендациях, а не во ФГОС, совершенно не ясно.

Согласно Методическим рекомендациям, внеурочная деятельность осуществляется посредством реализации рабочих программ внеурочной деятельности. При этом Рабочая программа внеурочной деятельности — обязательный элемент основной образовательной программы, наравне с иными программами, входящими в содержательный раздел основной образовательной программы. Рабочие программы внеурочной деятельности разрабатываются образовательной организацией самостоятельно на основе требований федеральных государственных образовательных стандартов общего образования (далее — ФГОС) с учётом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Между тем ФГОС общего образования предусматривают наличие **плана внеурочной деятельности**, о котором в рекомендациях Минобрнауки нет ни слова. Также ФГОС содержат упоминание про «рабо-

чие программы курсов внеурочной деятельности». Получается, что рекомендации не соответствуют ФГОС.

Впрочем, требования к Рабочим программам внеурочной деятельности списаны из ФГОС почти дословно — они должны содержать:

- планируемые результаты внеурочной деятельности;
- содержание внеурочной деятельности с указанием форм её организации и видов деятельности;
- тематическое планирование.

Из рекомендаций можно сделать весьма опасный для школ вывод: все рабочие программы внеурочной деятельности надо включить в основную образовательную программу, подготовив дополнительную кучу бумаг.

Интересно, при проверках Рособрнадзор будет требовать выполнения этих рекомендаций?! Весьма вероятно, хотя письмом нельзя установить дополнительные обязанности для школ, эти требования должны быть установлены ФГОС.

Участие во внеурочной деятельности Методическими рекомендациями объявляется для учащихся обязательным. Однако при этом не указывается, в каком именно объёме обязательным.

Между тем ФГОС определяют максимально допустимое количество часов внеурочной деятельности в зависимости от уровня общего образования:

- до 1350 часов за четыре года обучения на уровне начального общего образования;
- до 1750 часов за пять лет обучения на уровне основного общего образования;
- до 700 часов за два года обучения на уровне среднего общего образования.

Объём часов внеурочной деятельности определяется образовательной программой, которая утверждается образовательной организацией **с учётом запросов семей, интересов учащихся и возможностей общеобразовательной организации.** Однако рекомендаций о том, как учесть все эти запросы, интересы и возможности, Методические рекомендации не содержат. Да и как проверить, что всё учли.

С одной стороны — «вода», бестолковые и объективно непроверяемые требования, с другой стороны, при наличии жалоб — прекрасная возможность для произвола со стороны проверяющих.

Рекомендации указывают, что рабочие программы внеурочной деятельности могут быть построены по модульному принципу и реализовываться с применением сетевой формы, электронного обучения, а также с использованием дистанционных образовательных технологий. Формы реализации внеурочной деятельности образовательная организация определяет самостоятельно. При реализации рабочих программ внеурочной деятельности рекомендуется использовать формы, носящие исследовательский, творческий характер.

Однако при этом не раскрывается, какие именно формы носят творческий характер... Кроме того, возникают вопросы, как отличить урочную деятельность от внеурочной, если вся она будет реализовываться в дистанционной форме, с применением сетевой формы, электронного обучения?

Далее в рекомендациях содержатся благие пожелания о том, что формы внеурочной деятельности должны предусматривать активность и самостоятельность учащихся; сочетать индивидуальную и групповую работу; обеспечивать гибкий режим занятий (продолжительность, последовательность), переменный состав учащихся, проектную и исследовательскую деятельность (в т.ч. экспедиции, практики), экскурсии (в музеи, парки, на предприятия), походы, деловые игры и прочее.

Тем самым создаётся большой простор для произвола и субъективности при оценке внеурочной деятельности. Так, получается, что любая экскурсия (форма внеурочной деятельности) должна быть прописана в рабочей программе,

которая, в свою очередь, должна быть в основной программе, утверждённой педсоветом. То есть все экскурсии и походы в музеи надо планировать заранее, не менее чем за год.

На практике же мы получим риски неполной реализации образовательной программы. Ведь тот же музей может быть закрыт по каким-то причинам, либо будут неблагоприятные погодные условия для проведения экскурсии. О нежелании учащихся идти на ту или иную экскурсию мы вообще молчим. Какой может быть учёт их желаний, если внеурочная деятельность обязательна?!

А вот за неполную реализацию образовательной программы установлена серьёзная ответственность! Реализация не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом, согласно ст. 19.30 КоАП РФ, считается нарушением требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса и влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Весьма сомнительны и следующие положения рекомендаций Минобрнауки России: «В реализации внеурочной деятельности с использованием сетевой формы **могут участвовать** организации, осуществляющие образовательную деятельность, а также научные организации, учреждения здравоохранения, организации культуры, физической культуры и спорта и иные организации, обладающие необходимыми ресурсами».

А как эти организации могут участвовать в реализации основной образовательной программы, если у них нет и не может быть лицензии на реализацию такой программы? Это же будет деятельность без лицензии! А почему бы уроки не проводить таким же образом?

В Методических рекомендациях констатируется, что «Законом об образовании право реализации основных общеобразовательных программ организациями дополнительного образования не предусмотрено». Однако далее указывается на то, что «при организации внеурочной деятельности возможно использование ресурсов организаций дополнительного образования (помещений, оборудования, а также кадровых ресурсов для проведения отдельных занятий (мастер-классов, практикумов и т.д.)».

Согласно части 2 статьи 15 Закона об образовании, использование сетевой формы реализации образовательных программ осуществляется на основании договора между организациями, указанными в части 1 настоящей статьи. Для организации реализации образовательных программ с использованием сетевой формы несколькими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, **такие организации также совместно разрабатывают и утверждают образовательные программы.**

Таким образом, мало заключить сетевой договор между организацией дополнительного образования и школой, но ещё и в силу императивных требований закона необходимо совместно утвердить образовательную программу — то есть основную образовательную программу школы. И для организации дополнительного образования утверждение основной образовательной программы и ведение по ней образовательной деятельности станет очевидным образом деятельностью с нарушением условий лицензии. Ведь получить лицензию на реализацию основных общеобразовательных программ организация дополнительного образования не вправе, так как, согласно статье 23 Закона об образовании, организации дополнительного образования вправе реализовывать дополнительно лишь образовательные программы дошкольного образования, программы профессионального обучения.

Проект – «эффективная форма» организации внеурочной деятельности

Скоро увидим, как пойдёт практика применения Методических рекомендаций, но можем сразу прогнозировать, что основной формой внеурочной деятельности станет «проектная деятельность», чаще всего бессмысленная и бестолковая, исключительно для отчётности о ведении внеурочной деятельности. Так дешевле и проще будет школе, да и надёжней на случай всяких проверок (о педагогической целесообразности такой деятельности думать будут в последнюю очередь, если вообще кто-то задумается).

Методические рекомендации объявляют, что **«эффективной формой организации внеурочной деятельности является проектная деятельность (учебный проект)»**.

Согласно рекомендациям, проект выполняется **учащимся самостоятельно под руководством педагогического работника по выбранной теме в рамках одного или нескольких изучаемых учебных предметов, курсов** в любом избранном направлении деятельности (познавательной, практической, учебно-исследовательской, социальной, художественно-творческой, иной). **Проект выполняется учащимся в рамках учебного времени, ответственного основной образовательной программой**, и представляется в виде завершённого учебного исследования или объекта (информационного, творческого, социального, прикладного, инновационного, конструкторского, инженерного).

Таким образом, на «проекты» можно будет списать значительные объёмы часов внеурочной деятельности, заплатив при этом минимум педагогу «за руководство проектом», поэтому действительно с позиции министерства проекты можно считать эффективной формой организации внеурочной деятельности. Однако при этом бумажная нагрузка на педагогов значительно увеличится, так как часы «на проекты» придётся прописать в основной образовательной программе (очевидно, в рабочей программе внеурочной деятельности в форме проекта). И отчётность о результатах освоения программы в части реализации проектов также придётся вести.

При этом результаты выполнения проекта, согласно рекомендациям Министерства, должны отражать: навыки коммуникативной, учебно-исследовательской деятельности, сформированность критического мышления; способность к инновационной, аналитической, творческой, интеллектуальной деятельности; навыки проектной деятельности, а также умение самостоятельно применять приобретённые знания и способы действий при решении различных задач, используя знания одного или нескольких учебных предметов или предметных областей; способность постановки цели и формулирования гипотезы исследования, планирования работы, отбора и интерпретации необходимой информации, структурирования аргументации результатов исследования на основе собранных данных, презентации результатов. И учителю придётся расписать в своей отчётности всё, что должны отражать результаты выполнения проекта.

Результаты внеурочной деятельности и дополнительное образование

Результаты внеурочной деятельности — часть результатов освоения основной общеобразовательной программы в соответствии с требованиями ФГОС. При этом планируемые результаты внеурочной деятельности конкретизируются в рабочей программе и должны соответствовать планируемым результатам освоения основной общеобразовательной программы.

В то же время, согласно Методическим рекомендациям, «Общеобразовательная организация в установленном ею порядке **может осуществлять зачёт результатов освоения учащимися образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в организациях дополнительного образования**».

Такая возможность зачёта результатов освоения образовательных программ

фактически делает бессмысленными все чиновничьи потуги разграничения внеурочной деятельности и дополнительного образования. Раз можно зачесть результаты, следовательно, предполагается, что они идентичны? Заменой внеурочной деятельности могут быть традиционные занятия в кружках и секциях, в музыкальных школах!

Таким образом, получается, что внеурочная деятельность, по сути, ничем не отличается от реализации дополнительных образовательных программ и не связана с основной образовательной программой! А ФГОС со всей этой внеурочной деятельностью просто фикция, набор красивых слов, за которыми ничего нового не стоит.

Собственно, это подтверждается и Приложением к Методическим рекомендациям по уточнению понятия и содержания внеурочной деятельности в рамках реализации основных общеобразовательных программ, в том числе в части проектной деятельности, озаглавленной: «Особенности реализации внеурочной деятельности и дополнительного образования детей и взрослых». «Особенности...» представляют собой таблицу с выдержками из нормативных правовых актов и из Методических рекомендаций по вопросам внеурочной деятельности и дополнительного образования, без какого либо анализа и выводов, в чём же всё же состоят эти особенности и как отличить внеурочную деятельность от программы дополнительного образования.

Впрочем, не всякая школа захочет связываться с этим зачётом дополнительного образования, но, вероятно, после протестов родителей учащихся, уставших от массы бессмысленных «проектов», им всё же придётся озаботиться этим, давая желанное освобождение от «внеурочной» деятельности. Для этого школе необходимо будет разработать и принять специальный локальный акт — порядок зачёта результатов освоения учащимися дополнительных общеобразовательных программ, признавае-

мых в качестве результатов освоения обучающимися рабочих программ внеурочной деятельности.

При зачёте результатов освоения рабочих программ внеурочной деятельности министерство рекомендует провести сопоставительный анализ планируемых результатов дополнительной общеобразовательной программы и рабочей программы внеурочной деятельности. Интересно, при этом кто это должен делать — родители учащихся или педагоги? В любом случае надо будет брать текст дополнительной общеобразовательной программы, что заставит учреждения дополнительного образования выкладывать их тексты на своих сайтах, как того требует Закон об образовании в РФ.

И, конечно же, такие рекомендации предоставляют большие возможности для произвола разнообразных «проверяющих», которые могут счесть анализ недостаточным, а результаты — несопоставимыми, и заявить, что «зачёт» произведён необоснованно, а программа внеурочной деятельности учеником не освоена.

Кадровое и финансовое обеспечение внеурочной деятельности

Согласно Методическим рекомендациям, внеурочную деятельность осуществляют педагогические работники общеобразовательных организаций, соответствующие общим требованиям, предъявляемым к данной категории работников. Однако при этом в организации внеурочной деятельности могут принимать участие участники образовательных отношений, соответствующей квалификации: заместители директора, педагоги дополнительного образования; учителя-предметники; классные руководители; воспитатели; педагоги-организаторы, психологи, логопеды, педагоги-библиотекари.

Ключевым при этом указанием является, по моему мнению, то, что **объём (часы)**

реализуемой рабочей программы внеурочной деятельности входит в учебную (аудиторную) нагрузку педагогического работника.

Следовательно, все часы, которые прописаны в рабочих программах внеурочной деятельности, одновременно необходимо расписать в тарификации по педагогам, включив в их нагрузку. Естественно, что это резко увеличит фонд оплаты труда в школах, при том что во многих регионах вообще не предусмотрено выделение дополнительных средств на ведение внеурочной деятельности, в расчёт нормативов берутся лишь часы учебной нагрузки.

Между тем в рекомендациях правильно указывается, что финансовое обеспечение реализации рабочих программ внеурочной деятельности осуществляется в рамках финансирования основных общеобразовательных программ за счёт средств на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) в рамках нормативов расходов на реализацию основных общеобразовательных программ, определяемых субъектом РФ.

Так, в Нижегородской области в настоящее время действует Закон Нижегородской области от 28.11.2013 № 160-З «О предоставлении органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области субвенций на исполнение полномочий в сфере общего образования», в качестве Приложения 1 к которому утверждена Методика расчёта нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы.

Методика устанавливает, что норматив финансового обеспечения образовательной деятельности в рамках реализации федеральных государственных образовательных стандартов общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях муниципальных районов и городских округов Нижегородской области (далее — норматив финансового обеспечения) — это расчётная величина объёма финансовых средств, необходимых для реализации основных образовательных программ об-

щего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами общего образования, в расчёте:

- на одного учащегося в год (за исключением малокомплектных организаций);
- на один класс, класс-комплект, группу дошкольного возраста в малокомплектных организациях.

Норматив финансового обеспечения образовательной деятельности на одного учащегося в рамках реализации федеральных государственных образовательных стандартов общего образования (НФО) состоит из норматива расходов по фонду оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных организаций и норматива, включающего в себя учебные и прочие расходы, непосредственно связанные с образовательным процессом, и рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{НФО} = \text{НФОТ} + \text{НУР},$$

где:

НФОТ — норматив расходов по фонду оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных организаций (далее — норматив расходов по фонду оплаты труда). Включает расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций (педагогического, административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала муниципальных общеобразовательных организаций), начисления на заработную плату. Включает базовую и стимулирующую части оплаты труда работников муниципальной общеобразовательной организации и начисления на заработную плату в соответствии с Законом Нижегородской области от 2 июля 2014 года № 88-З «Об оплате труда работников государственных бюджетных, автономных и казенных учреждений Нижегородской области», постановлением правительства

Нижегородской области от 15 октября 2008 года № 468 «Об оплате труда работников государственных образовательных учреждений Нижегородской области, а также иных государственных учреждений Нижегородской области, учредителем которых является Министерство образования Нижегородской области». НФОТ ежегодно уточняется на повышающие коэффициенты для достижения целевых показателей в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и рассчитывается по следующей формуле:

$$Н_{\text{ФОТ}i} = \frac{\text{ФОТ}_{\text{ОО}i}}{Ч_{\text{кл}i} * N_i},$$

где:

i — ступень общего образования (начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование);

$Ч_{\text{кл}}$ — количество классов на i -й ступени общего образования;

N — нормативная наполняемость классов при расчёте норматива финансового обеспечения: в муниципальных общеобразовательных организациях — 25 человек, в муниципальных общеобразовательных организациях со специальным наименованием «санаторная» — 20 человек, в муниципальных общеобразовательных организациях (классах), реализующих адаптированные основные общеобразовательные программы, — 12 человек, в муниципальных общеобразовательных организациях со специальным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением» — 10 человек;

ФОТОО — фонд оплаты труда работников муниципальных общеобразовательных организаций на i -й ступени общего образования, который рассчитывается по длинной форму-

ле, ключевым элементом которой является $Ст$ — количество педагогических ставок учителей, расчёт которых производится исходя из базисного учебного плана, то есть количества учебных часов в неделю:

$Ст$ — количество педагогических ставок учителей на i -й ступени общего образования, которое рассчитывается по следующей формуле:

$$Ст = \frac{\text{Часы}_{\text{БУП}}}{18},$$

где:

ЧасыБУП — количество учебных часов в неделю на i -й ступени общего образования исходя из базисного учебного плана, рассчитанного на шестидневную учебную неделю с продолжительностью уроков 45 минут;

18 — количество педагогических часов на ставку заработной платы.

Как известно, базисный учебный план включает лишь урочную деятельность и не предполагает внеурочной деятельности (то, что ФГОС вообще не предполагает базисных учебных планов, чиновники в Нижегородском министерстве образования и науки предпочитают тоже не учитывать).

Таким образом, в Нижегородской области, как и в целом ряде других регионов, в настоящее время учитываются при расчёте нормативов финансового обеспечения лишь часы урочной деятельности без учёта внеурочной деятельности, соответственно, финансовое обеспечение внеурочной деятельности не осуществляется. Поэтому и средств на оплату педагогических работников, осуществляющих внеурочную деятельность по рабочим программам, являющимся частью основной образовательной программы, в таких регионах у школ просто нет.

* * *

Итак, в условиях, когда «денег нет», школам придётся «держаться» и выполнять эти Методические рекомендации из последних «финансовых сил», для чего лучше всего как раз и подойдут «проекты», за руководство которыми можно будет педагогам ставить минимальное количество часов в тарификацию. Также финансово выгодно производить зачёт результатов освоения дополнительных общеобразовательных программы в других образовательных организациях, что позволит без дополнительных затрат фонда оплаты труда увеличить объёмы реализуемой внеурочной деятельности.

ДАЙДЖЕСТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

В целом можно сделать парадоксальный вывод: Методические рекомендации получились у министерства не столь уж плохими (с точки зрения финансистов), ведь они позволяют имитировать внеурочную деятельность без дополнительных затрат на её ведение.

Осталось и остальную (урочную) часть общего образования перевести в дистанционную форму и реализовывать методом проектов. Какая экономия для бюджета получится!