

# УЧРЕЖДЕНИЯМ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ ТРЕБУЕТСЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

**Галина Буданова,**  
проректор  
по научной работе  
Московского  
института открытого  
образования,  
профессор,  
кандидат  
педагогических  
наук

**Любовь Буйлова,**  
декан факультета  
подготовки  
педагогических  
кадров Московского  
института открытого  
образования,  
доцент,  
кандидат  
педагогических  
наук

Педагоги неоднократно высказывали мысль о том, что современное школьное образование не в состоянии дать детям всё необходимое, чтобы обеспечить их успешность в жизни: на выходе им предстоит быстро адаптироваться к условиям развивающейся рыночной экономики. И в этом плане неоценимую помощь может оказать сегодня расширение сети дополнительного образования детей как в стенах школы, так и в специализированных учреждениях. Как свидетельствует статистика, каждый третий ребёнок выбирает ту профессию, ту область знаний, которая ему полюбилась, оказалась близкой, природосообразной.

Но всё ли хорошо в системе дополнительного образования? Вот что считают специалисты. В одном из выступлений заместитель начальника отдела развития дополнительного образования и воспитания департамента по государственной молодёжной политике, воспитанию и социальной защите детей Министерства образования и науки РФ Валентина Березина говорила о том, что система дополнительного образования детей держится на трёх китах: это педагог, который должен быть профессионалом высочайшего класса; добротная образовательная программа и материально-техническая база, необходимая для реализации этой программы.

**По-нашему мнению, у учреждений дополнительного образования детей нет сегодня главной основы — нормативно-правовой.**

В этом году Министерство образования и науки должно представить в Правительство Российской Федерации подготовленный совместно с Министерством экономического развития, Министерством здравоохранения и социального развития, а также при участии других заинтересованных ведомств проект закона о внесении изменений в Закон «Об образовании». А именно в ту его часть, где речь идёт о регламентации деятельности образовательных учреждений.

Принимая к сведению эту информацию, необходимо осознать, что **регламентация деятельности учреждений дополнительного образования детей — это не просто одна из ряда идей, которая должна быть реализована, а единственный способ сохранить учреждения дополнительного образования в образовательной системе Российской Федерации.** Недостаточность и противоречивость нормативно-правовой базы деятельности учреждений, в частности, дополнительного образования, отмеченные 6 октября 2004 года коллегией Министерства образования и науки РФ, и побудили авторов статьи попытаться систематизировать основания, на которых может быть осуществлена регламентация.

Рассмотрим состояние нормативно-правовой базы учреждений дополнительного образования детей, зафиксированное в последней версии Закона РФ «Об образовании» (в редакции, введённой в действие федеральным законом от 13.01.96 г. № 12-ФЗ с изменениями на 22.08.2004 г.), а также в иных законодательных актах, имеющих отношение к их деятельности.

Статья 12 закона по-прежнему включает учреждения дополнительного образования детей как тип в число образовательных учреждений<sup>1</sup>, что позволяет надеяться на их сохранение в образовательной системе Российской Федерации (впрочем, при отсутствии государственных гарантий на финансирование их деятельности).

<sup>1</sup> Критерием отнесения к типу «учреждения дополнительного образования детей» является реализация им дополнительной образовательной программы в качестве основной.



Ст.12 п.4. К образовательным относятся учреждения следующих типов:

- ...
- 8) учреждения дополнительного образования детей.

Статья 5 не гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность образования детей в учреждениях дополнительного образования. Можно предположить, что авторы образовательного закона ориентируются на Конституцию РФ, где право ребёнка на получение образования, направленного на развитие мотивации к познанию и творчеству, никак не оговорено.

- 1. Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждения, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.
- 2. Государство обеспечивает гражданам право на образование путём создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования.

Определённый прогресс зафиксирован в принятой Национальной доктрине образования в Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 04.10.2000 г. № 751). Этот документ декларирует обеспечение дополнительного образования детей из малообеспеченных семей на основе адресной финансовой поддержки.

- Всем гражданам Российской Федерации независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждения, принадлежности к общественным объединениям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения обеспечивается:
- ...дополнительное образование, для детей — на основе адресной финансовой поддержки детей из малообеспеченных семей.

Дополнительное образование иных категорий детей на бесплатной основе не предусмотрено, и следовательно, финансирование деятельности учреждений данного типа может быть приостановлено в любой момент. Законом не установлено никаких препятствий для этого. Последствия такого, заметим, вполне допускаемого Конституцией, решения пока никем не рассматривались.

Означает ли это, что такое решение исключено? Анализ принятых новых законов и законопроектов, находящихся в состо-

янии разработки, допускает, к сожалению, что финансирование деятельности учреждений дополнительного образования детей может быть сокращено или прекращено. Что за этим последует? И можно ли это предупредить?

По-нашему мнению, можно, если максимально полно оценить существующую ситуацию и принять адекватные ей управленческие решения на уровне законодательной и исполнительной властей.

Есть и другие сложности в этом вопросе. Признавая стратегическую значимость сохранения учреждений дополнительного образования детей, надо понимать, что *процесс перехода так называемых внешкольных учреждений в новое качественное состояние учреждений дополнительного образования ещё не завершён*. Не сделано главное — не конкретизированы признаки, по которым можно определить статусную принадлежность неких социальных институтов к типу «учреждения дополнительного образования детей».

Что же конкретно можно сделать сегодня (до принятия закона о внесении очередных изменений в Закон «Об образовании») в части регламентации деятельности образовательных учреждений — с тем чтобы заполнить существующий вакуум?

Напомним, что в соответствии со ст. 11 нынешнего закона учредителем образовательных учреждений всех типов могут быть прежде всего органы государственной власти и местного самоуправления.

- п. 1. Учредителем образовательного учреждения могут быть:
- органы государственной власти, органы местного самоуправления;
- отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации и союзы);
- отечественные и иностранные общественные и частные фонды;
- общественные религиозные организации (объединения), зарегист-



рированные на территории Российской Федерации;

● граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

Определяя смысл понятия «образовательное учреждение», ст. 12 фиксирует его основной признак, сущностную характеристику. Образовательным может быть признано учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ.

● п.1. Образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников.

● п.2. Образовательное учреждение является юридическим лицом.

● п.3. Образовательные учреждения могут быть государственными (федеральными или находящимися в ведении субъекта Российской Федерации), муниципальными...

Но вот распространяется ли приведённая статусная (типологическая) характеристика учреждения, осуществляющего образовательную деятельность, на учреждения дополнительного образования детей? Думаем, что далеко не в полном объёме. Об этом свидетельствуют общие требования к организации образовательного процесса, зафиксированные в ст. 15.

● п.1. Организация образовательного процесса в образовательном учреждении регламентируется учебным планом (разбивкой содержания образовательной программы по учебным курсам, по дисциплинам и по годам обучения), годовым календарным учебным графиком и расписаниями занятий, разрабатываемыми и утверждаемыми образовательным учреждением самостоя-

тельно. Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин (в ред. федерального закона от 25 июня 2002 г. № 71-ФЗ).

Образовательное учреждение самостоятельно в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточной аттестации обучающихся.

● п.2. Органы государственной власти, органы управления образованием и органы местного самоуправления не вправе изменять учебный план и учебный график гражданского образовательного учреждения после их утверждения, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

● п.7. Родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся, воспитанников должна быть обеспечена возможность ознакомления с ходом и содержанием образовательного процесса, а также с оценками успеваемости обучающихся.

● п.8. Образовательное учреждение осуществляет индивидуальный учёт результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранение в архивах данных об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях в порядке, утверждённом федеральным (центральным) государственным органом управления образованием.

Организация образовательного процесса в образовательном учреждении дополнительного образования так же, как и в школе, регламентируется учебным планом, а предлагаемое ребятам содержание образования распределяется по учебным курсам. Образовательный процесс организуется в соответствии с расписанием занятий, разрабатывается и утверждается образовательным учреждением самостоятельно. Точно так же родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся, воспитанников здесь обеспечивается возможность ознакомиться с ходом и содержанием образовательного процесса. Наконец, образовательное учреждение дополнительного образования осуществляет индивидуальный учёт результатов освоения обучающимися образовательных программ.

Думаемся и в само понятие «образование», расшифрованное в статьях этого закона.

● Образование — целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).



Статья 27 п. 5 устанавливает и сами эти образовательные уровни (образовательные цензы).

● В Российской Федерации устанавливаются следующие образовательные уровни (образовательные цензы):

- 1) основное общее образование;
- 2) среднее (полное) общее образование;
- 3) начальное профессиональное образование;
- 4) среднее профессиональное образование;
- 5) высшее профессиональное образование;
- 6) послевузовское профессиональное образование.

Дополнительное образование детей не включено в этот перечень! Означает ли это, что учреждения дополнительного образования имеют ограниченную дееспособность и могут быть выведены из образовательной системы (как, кстати, это уже было в истории отечественного образования)? Ещё раз подчеркнём, что учреждения дополнительного образования являются социальными институтами, основное предназначение которых — обеспечить условия, благоприятные для образования граждан Российской Федерации.

Далее обратимся к ст. 29. Она устанавливает отношения учредителя с образовательным учреждением на основе договоров с учётом компетенций субъектов Российской Федерации в области образования.

● п. 6.1) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетом в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

То есть статья предусматривает обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение дополнительного образования только в общеобразовательных учреждениях.

Как это понимать? Можно предположить, что учреждения дополнительного образования будут переведены с государственного на муниципальный уровень. Однако ст. 31 не подтверждает эту гипотезу.

● 1. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования относятся:

● ...2) организация предоставления дополнительного образования детям на территории муниципального района;

● 3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.

● п. 2. В субъектах РФ — городах федерального значения Москве и С.-Петербурге — полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области образования устанавливаются законами субъектов РФ — городов федерального значения Москве и С.-Петербурге.

Это означает, что к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов относится только *организация предоставления дополнительного образования детям на территории муниципального района*. Данное положение фиксируется (повторяется и несколько дополняется) Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ориентирующим субъекты Российской Федерации на установление полномочий органов местного самоуправления своими (региональными) законами. Следовательно, содержание договора учредителя с учреждением дополнительного образования должно быть определено, к примеру, московским законом? Будем надеяться, что это так.

Компетенция и ответственность образовательного учреждения определены ст. 32 Закона «Об образовании», она фиксирует права образовательных учреждений всех типов:

● на установление штатного расписания, заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окла-



дам, порядка и размеров премирования;

- распределение должностных обязанностей;
- формирование контингента обучающихся *в соответствии с оговорённой лицензией квотой.*

В связи с последней позицией возникает необходимость уточнения оснований, на которых устанавливается квота, определяющая контингент обучающихся. Есть несколько предположений, а значит, по этому поводу будут разночтения.

Ответственность образовательного учреждения определяется той же ст. 32 также для учреждений всех типов. Выделим введённые данной статьёй ограничения и отнесём их к статусным характеристикам учреждений дополнительного образования.

● **Образовательное учреждение несёт в установленном законодательством РФ порядке ответственность:**

- 1) за невыполнение функций, отнесённых к его компетенции;
- 2) реализацию не в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;
- 3) жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;
- 4) нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- 5) иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

При этом уточним, что государственный статус образовательного учреждения в соответствии с п. 6 ст. 12 понимается как тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленно-

стью образовательных программ и устанавливаемые при его государственной аккредитации. А уровень реализуемых образовательных программ определён ст. 9.

#### **Ст. 9. Уровень реализуемых образовательных программ**

Образовательная программа определяет содержание образования определённых уровня и направленности.

- В Российской Федерации реализуются образовательные программы, которые подразделяются:
- на общеобразовательные (основные и дополнительные);
- профессиональные (основные и дополнительные).

Чтобы система дополнительного образования детей не осталась в стороне от установленных законом требований, Минобразования РФ разработало ряд подзаконных актов. Так, например, направленность программ определяется в соответствии с приложением к приказу Министерства образования Российской Федерации от 3 мая 2000 года.

**Направленность дополнительных образовательных программ** (Приказ Минобразования РФ от 03.05.2000 г. № 1276 «О государственной аккредитации образовательных учреждений дополнительного образования детей».)

Дополнительные образовательные программы имеют направленность:

- спортивно-техническую;
- физкультурно-спортивную;
- научно-техническую;
- художественную;
- туристско-краеведческую;
- эколого-биологическую;
- военно-патриотическую;
- социально-педагогическую;
- социально-экономическую;
- естественно-научную.

См.: Государственная аккредитация и аттестация учреждений дополнительного образования детей. М.: Центр развития системы дополнительного образования детей Минобразования России (2002).

Что касается уровня реализации программ, то это зафиксировано в приложении к приказу.

**Уровень реализации программ** (Требования, предъявляемые к образовательным учреждениям дополнительного образования детей, и критерии их отнесения к соответствующему типу, виду, категории —



приложение к приказу Минобразования РФ от 3.05.2000 № 1276.)

- дошкольного образования;
- начального общего образования;
- основного общего образования;
- среднего (полного) общего образования.

Все статусные характеристики, то есть свойства учреждения дополнительного образования детей, определяющие его тип, вид и категорию, должны быть отражены в уставе. Вид образовательного учреждения дополнительного образования детей определяется в рамках установленного перечня.

Среди этих параметров, пожалуй, только уровень реализуемых образовательных программ — категория, вызывающая некоторые сомнения: она приобщена к дополнительному образованию без необходимой проработки. Можно согласиться с предложенной классификацией, но можно и не принять её.

Статусные характеристики фиксируются в уставе образовательного учреждения, содержание и структура которого определяются в соответствии со ст. 13, регулирующей порядок утверждения устава государственного образовательного учреждения, находящегося в ведении субъекта Российской Федерации.

● п.2. Устав гражданского образовательного учреждения в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, разрабатывается им самостоятельно и утверждается его учредителем. Порядок утверждения устава государственного образовательного учреждения, находящегося в ведении субъекта Российской Федерации, устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципального образовательного учреждения — органом местного самоуправления.

● п.3. При необходимости регламентации указанных в настоящей статье сторон деятельности образовательного учреждения иными локальными актами последние подлежат регистрации в качестве дополнений к уставу образовательного учреждения.

● п.4. Локальные акты образовательного учреждения не могут противоречить его уставу.

Устав регулирует все вопросы функционирования и развития учреждений дополнительного образования, вбирая в себя зафиксированные в разных законах нормы обеспечения жизни детей.

Особого внимания требуют санитарно-эпидемиологические требования к учреждениям дополнительного образования детей. СанПиНы 2.4.4.1251-03, введённые 20 июня 2003 г. постановлением главного государственного санитарного врача РФ 3 апреля 2003 г. № 27Д, *требуют внесения в деятельность*

*учреждений дополнительного образования принципиальных изменений.*

Пересмотру подлежат практически все вопросы эксплуатации зданий и основных помещений учреждений, использования оборудования, наполняемости учебных групп, организации деятельности детей и т.д. Но санитарно-эпидемиологические правила и нормативы — не единственный документ, определяющий порядок создания и регламентации деятельности учреждений дополнительного образования детей.

Статья 33 Закона «Об образовании» фиксирует порядок получения лицензии на ведение образовательной деятельности. Это право учреждение получает по результатам экспертизы о соответствии условий образовательного процесса государственным и местным требованиям в части: строительных норм и правил; санитарных и гигиенических норм; охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений; оборудования учебных помещений; оснащённости учебного процесса; образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. Пункт 10 этой статьи, в частности, фиксирует, что требования экспертизы не могут превышать среднестатистические показатели для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение.

Рассмотрим и другие пункты.

● п.1. Образовательное учреждение создаётся и регистрируется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

● п.3. Для регистрации образовательного учреждения учредитель представляет документы в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» (в редакции от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ).

● п.5. Права юридического лица у образовательного учреждения



**в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной его уставом и направленной на подготовку образовательного процесса, возникают с момента регистрации образовательного учреждения.**

Располагая информацией о нормативно-правовой базе учреждений дополнительного образования детей, несложно заметить, что *их лицензирование осуществляется при отсутствии требований к зданиям, оборудованию учебных помещений, оснащённости учебного процесса*. Эти требования подлежат разработке так же, как и методики определения среднестатистических показателей.

В соответствии с п. 12 названной статьи в лицензии, выдаваемой образовательному учреждению, должны быть зафиксированы контрольные нормативы и предельная численность контингента обучающихся. Что под этим подразумевается — законом не определено. Каким-то образом службы лицензирования и аттестации образовательных учреждений такие контрольные нормативы и предельную численность контингента учащихся определяют. Но совершенно очевидно, что используемые методики нуждаются в отработке.

Государственный статус образовательного учреждения подтверждается свидетельством о государственной аккредитации. Этот документ фиксирует уровень реализуемых образовательных программ и подтверждает категорию образовательного учреждения. Неясно, однако, *по каким уровням могут быть распределены реализуемые программы и на основании каких критериев это может осуществляться*. Не меньше вопросов возникает при осмыслении пока-

зателей для определения категории учреждения.

Далее. Аттестация учреждений дополнительного образования согласно п. 22 той же ст. 33 проводится в порядке, предусмотренном типовым положением. При этом типовое положение об учреждении дополнительного образования ссылается на закон.

В Москве учредителем всех государственных учреждений дополнительного образования детей системы образования является Департамент образования. Соответственно **Департамент образования Москвы может принять решение о проработке вопросов сохранения, функционирования и развития учреждений дополнительного образования детей и подготовке соответствующего законопроекта с учётом требований Закона РФ «Об образовании»**.

Но сделать это удастся только в том случае, *если директорский корпус Москвы осознает объективную необходимость своего участия в этом процессе*. Московский институт открытого образования готов принять на себя решение об организации проектного семинара. Сегодня нам важно понять, что именно нужно сделать, чтобы сохранить для дополнительного образования детей место в образовательной системе, утвердить статус образовательного учреждения.

Итак, сделаем вывод. Определение статусных характеристик учреждений дополнительного образования детей — задача сложная, но решаемая: деятельность учреждений этого типа подлежит регламентации, что повысит эффективность и качество образования, избираемого детьми. Главное — нужно убедить руководителей и практиков образования в том, что дополнительное образование детей значимо и нуждается в государственной поддержке. **НО**