

В.А.Березина, к.п.н., доцент, директор
Департамента воспитательной
деятельности и социальной работы
МГУТУ им. К.Г.Разумовского

Воспитание и дополнительное образование обучающихся в контексте нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Всем нам, кто так или иначе причастен к воспитанию детей и молодежи, памятен юбилейный год 90-летия системы дополнительного (внешкольного) образования детей. Кажется, это было вчера, настолько все свежо в памяти ... Однако пролетело еще пять, очень непростых для российского образования, лет. Наступивший 2013 год ознаменован очередной славной датой - 95-летием нашей системы.

Юбилей – это не только возможность организовать грандиозный праздник, чествование лучших педагогов и воспитанников... Это, прежде всего, возможность осмыслить происходящее, подвести итоги сделанного, наметить перспективы развития. К сожалению, в последние годы все чаще на разных уровнях слышны суждения о том, что сегодня от прежней системы внешкольного воспитания, созданной в советское время, мало что осталось, воспитанием детей никто не занимается и т.п. Не могу полностью согласиться с такой позицией, хотя доля истины в этих суждениях, безусловно, имеется. Действительно, в то время функции и ответственность за воспитание, социализацию, творческое развитие детей в соответствии с их интересами и потенциальными возможностями, а также возрастными особенностями обучающихся были достаточно четко распределены между семьей, школой, системой (внешкольного) дополнительного образования детей, детскими общественными организациями, детским кинематографом, радио, СМИ и т.д. Сегодня многое из существовавшей ранее инфраструктуры разрушено или продолжает работать в «усеченном варианте». Претерпели изменение цели и задачи, функции организаций и структур, работающих с детьми в настоящее время.

Между тем, научно-практические исследования последних лет свидетельствуют, что поддержка всех без исключения видов образования вне стен школы очень важна для становления личности ребенка, его психологического, духовно-нравственного, творческого, физического и интеллектуального развития, его социализации. Наша страна (как в советское время, так и сейчас) могла гордиться тем, что в ней была создана поистине уникальная для детей система внешкольного воспитания, дополнительного образования детей. И сегодня Россия является одной из немногих стран, где обеспечивается государственное финансирование учреждений дополнительного образования детей. В настоящее время более 10 млн. детей (49 % от численности детей в возрасте от 5 до 18 лет) занимаются в свободное время в творческих объединениях по интересам, созданным в учреждениях дополнительного образования детей, общеобразовательных учреждениях, различных организациях.

Вместе с тем, не стоит закрывать глаза на то, что в последние годы наблюдается тенденция роста «платности» дополнительного образования, хотя традиционно платность в учреждениях дополнительного образования детей системы образования, как правило, составляла не более 10%. Так, по данным репрезентативных социологических опросов, проведенных по заказу НИУ ВШЭ в 2010 году, в среднем по России только половина семей с детьми, посещавшими занятия по программам дополнительного образования, не оплачивали эти занятия. Одновременно сократилось число библиотек для детей (с 4,5 тыс. учреждений в 1995 году до 3,9 тыс. – в 2008 г.), число детских оздоровительных лагерей в стране за этот период уменьшилось на 5 тысяч. Детские и молодежные общественные организации также утратили свое было значение в жизни подрастающего поколения. Все вместе взятое, безусловно, в той или иной степени повлияло на рост негативных явлений в подростковой и молодежной среде: правонарушений несовершеннолетних, алкоголизма, употребления наркотиков, экстремизма и т.п.

В последние годы законодательная база в нашей стране претерпела серьезные изменения. Более того, изменился основной Закон, в рамках которого мы работали около 20 лет. На смену Федеральному закону «Об образовании» в настоящее время Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (Принят Государственной Думой 21 декабря 2012 года. Одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 года). Новый Закон вступает в силу 1 сентября 2013 года. Следовательно, руководителям и педагогическим кадрам всех образовательных учреждений, включая учреждения дополнительного образования детей, а также органам образования, науке, широкой общественности необходимо подготовиться к этому историческому моменту с тем, чтобы шагать «в ногу со временем», адаптироваться к новым условиям, продолжать активно развивать систему дополнительного образования детей, приведя нормативно-правовую и научно-методическую базу учреждений дополнительного образования детей в соответствие с основным Законом, регулирующим их деятельность. А для этого необходимо, во-первых, досконально знать действующее законодательство, а, во-вторых, найти место системы и каждого конкретного учреждения дополнительного образования детей в современном образовательном пространстве с учетом новых требований. Это очень непростая задача, но другого пути нет.

В связи с этим на страницах журнала «Внешкольник» предполагается своеобразное поэтапное изучение основополагающих статей Закона, непосредственно имеющих отношение к системе воспитания и дополнительного образования детей. Закон достаточно объемный (более 100 страниц). На сайте Минобрнауки России опубликованы первые проекты нормативных подзаконных актов, в обсуждении которых при желании можно принять активное участие как педагогическим коллективам, так и физическим лицам. Сегодня же предлагается рассмотреть общие статьи Закона, изложенные в **Главе 1. Общие положения.**

В Статье 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе приводятся основные понятия. Для нас особое значение имеют несколько из них и прежде всего то, что в Законе понимается под «образованием»:

«1) образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов»¹. По сравнению с прежним Законом данное понятие максимально расширено, охватывает практически все, что является основой деятельности учреждения (в новом Законе – организации!) дополнительного образования детей. Незыблемым остался тот факт, что образование есть единый целенаправленный процесс воспитания и обучения.

Отрадно, что в новом Законе наконец-то появилось единое определение понятия «воспитание», чего не было в прежнем Законе «Об образовании»:

«2) воспитание – деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства». Эта формулировка, по сути, объединила в себе все ключевые определения «воспитания», данные учеными в многочисленных концепциях воспитания.

Еще одно нововведение – определение понятия «дополнительное образование». Оно имеет отношение в равной степени к дополнительному

¹ Здесь и далее номер главы, статьи, пункта указан в соответствии с оригиналом Закона.

образованию не только детей, но и взрослых – то, что в свое время мы пытались сделать в Федеральном законе «О дополнительном образовании», на который было наложено «вето» Президента России:

«14) дополнительное образование – вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования». Сегодня ученые и практики могут дополнять данное определение с учетом специфики деятельности учреждения, образовательной программы и т.д., но определение, изложенное в Федеральном законе, является основополагающим. И именно его необходимо использовать в локальных нормативных документах, расширяя и уточняя его смысл в научно-методических материалах.

Как уже было подчеркнуто выше, отныне в Законе все образовательные учреждения именуются как *«образовательные организации»*, действующие на основе лицензии на право ведения образовательной деятельности:

«18) образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана». Обратите внимание на то, что для учреждения (организации) дополнительного образования детей в качестве **основного вида деятельности** является **реализация программы дополнительного образования детей**, на что выдается лицензия и выделяется соответствующее бюджетное финансирование. Более того, в Уставе учреждения (организации) прежде всего указываются основные виды деятельности, а также дополнительные виды деятельности (платные услуги) (например, реализация конкретных программ, консультации, организация вечеров и т.п.).

Новым в Законе стало и определение *«направленности (профиля) образования»*. Вы помните, что в прежних нормативных документах по системе дополнительного образования детей понятие «профильная программа», «профильное (многопрофильное) учреждение» был заменено на понятие «направленность». Сегодня, с учетом введения профильного обучения, предпрофильной подготовки обучающихся это понятие вновь нашло отражение в Законе:

«25) направленность (профиль) образования – ориентация образовательной программы на конкретные области знания и (или) виды деятельности, определяющая ее предметно-тематическое содержание, преобладающие виды учебной деятельности обучающегося и требования к результатам освоения образовательной программы».

В числе основных понятий Закона появилось и единое определение понятия *«качество образования»*, которое прежде формулировалось в соответствии со спецификой образовательной деятельности в том или ином образовательном учреждении:

«29) качество образования – комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы». В соответствии с новым Законом в отношении дополнительного образования детей, не подлежащего стандартизации, предполагается разработка соответствующих федеральных государственных требований. До сего времени на федеральном уровне существовали примерные требования к образовательным программам дополнительного образования детей, которые носили статус рекомендаций.

И, наконец, в перечне основных понятий для нас важно следующее определение:

«31) участники образовательных отношений - обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность». Обращаем внимание на то, что в прежнем Законе «Об образовании» ключевыми словами определения были равноправные «участники образовательного процесса», к которым относились сами обучающиеся, их родители (законные представители) и педагоги. В данной редакции прежнее понятие претерпело определенные изменения, в том числе за счет расширения перечисленных участников образовательных отношений, в частности, организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Это не случайно, т.к. в процессе дальнейшего рассмотрения Закона мы подробнее остановимся на сетевом взаимодействии образовательных организаций.

В Статье 3. Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования указано, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на ряде принципов, в том числе:

«2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования».

Пункт, декларирующий «гуманистический характер образования» сохранился по своей сути, но претерпел изменение редакции:

«3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности; воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования».

В перечень принципов вместо прежнего принципа «свобода и плюрализм в образовании» включен новый пункт, существенно раскрывающий и уточняющий этот принцип:

«7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания».

В последние годы в нормативно-правовых документах и научно-методических материалах системы образования большое внимание было уделено необходимости и первостепенной значимости в жизни каждого человека непрерывного образования. В новом Законе этот принцип нашел достойное отражение:

«8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека». Данный принцип позволяет учреждению (организации) дополнительного образования детей в силу своей гибкости и мобильности обратить самое серьезное внимание на необходимость разработки долговременных комплексных образовательных программ, на что были нацелены всероссийские конкурсы образовательных программ дополнительного образования детей и конкурс педагогов дополнительного образования «Сердце отдаю детям». Надо признаться, что, несмотря на все усилия, сегодня таких программ в наших учреждениях единицы, что напрямую связано с уровнем профессионального мастерства педагогов дополнительного образования.

Статья 5. Право на образование. Государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации

В пункте 5 данной статьи определена норма, в соответствии с которой в целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления:

«2) оказывается содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности и к которым в соответствии с настоящим Федеральным законом относятся обучающиеся, показавшие высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте». Данный пункт позволит органам исполнительной власти всех уровней разрабатывать локальные акты для поддержки талантливых и одаренных людей.

Статья 6. Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования

1. К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся:

1) разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования;

2) издает методические рекомендации и обязательные для исполнения инструктивные материалы по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий;

Очень важной и существенной для дальнейшего развития системы дополнительного образования детей является **Статья 8. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.**

В пункте 1. вновь указано, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся:

«3) ... обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации;». Эта норма нам уже хорошо известна по прежним законодательным и нормативным актам.

Отрадно то, что в новый Закон вошла норма, за которую мы совместными усилиями «бились» на всех уровнях, а именно:

«8) организация предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации». Очень хочется верить в то, что данная норма позволит не только сохранить существующие ранее государственные (республиканские, областные, окружные) учреждения дополнительного образования детей, но и возродить те из них, что были утрачены в последние годы. Практика показала, что нарушение преемственности в системе дополнительного образования детей (муниципальный – региональный – федеральный уровни) неизбежно привело к негативным тенденциям в развитии системы, утрачиванию мотивации ребенка в стремлении к достижению результатов в конкретном творческом объединении, снижению возраста обучающихся, занимающихся в учреждении дополнительного образования детей и т.д.

Сохранена внесенная ранее в прежний Закон «Об образовании» следующая поправка:

«2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право на ..., предоставление государственной поддержки дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях». Эта норма Закона соотносится со **Статьей 9. Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования**, в которой определено, что к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится:

«2) организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации)».

(продолжение в следующем номере журнала).

Примечание: все вопросы, уточнения, замечания и предложения по рассмотрению и использованию Закона «Об образовании в Российской Федерации» в практической работе направляйте в редакцию журнала.