

Дополнительное образование детей в изменяющемся мире: перспективы развития востребованности, привлекательности, результативности: материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х ч. Ч. 1 / Челябинск – Москва / под ред. А. В. Кислякова, А. В. Щербакова. – Челябинск: ЧИППКРО, 2013. – 340 с.

*А. В. Павлов,
к.п.н, гл. редактор
интернет-портала «Дополнительное образование» (г. Москва)*

Дополнительное образование детей как социальное обязательство государства

Основные векторы социальной политики государства, осуществляемой сегодня, были обозначены в предвыборной статье Председателя Правительства РФ В. В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России» и майских указах президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [4].

В. В. Путин предложил вернуть систему ДОД в сферу ответственности государства – на региональный уровень, оказывая при необходимости поддержку из федерального бюджета.

Приоритеты, обозначенные в «майских» Указах Президента РФ (2012 г.), послужили сигналом к актуализации внимания к сфере со стороны государственных органов и исследователей, родителей и педагогов.

В государственных программных документах многогранная система дополнительного образования детей измеряется исключительно в «объемных» параметрах. Можно предположить, что таким образом подчеркивается социальная значимость развития этой сферы и применяются показатели, аналогичные социальной помощи и поддержки. Но в таком случае возникает вопрос, почему 50% социальных обязательств государства будет оказано бесплатно? Трудно себе представить социальную помощь многодетным семьям, в объем которой включены 50% средств самих семей.

В 2012 году была принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, которая является базовым обобщающим документом, определяющим меры государственной заботы о детях, в том числе, и в сфере образования. В ней обозначено как одно из приоритетов – развитие системы дополнительных образовательных услуг *на бесплатной основе* [7].

По данным Министерства образования и науки РФ более 90% учреждений являются муниципальными и не имеют достаточного финансирования. Муниципалитеты, в свою очередь, стараются исправить

«недофинансирование» за счет родителей, на что в ходе общероссийской проверки обратили внимание органы Прокуратуры РФ повсеместно. Выходит, не всегда объединение двух минусов дает плюс: полумеры государства вкупе с полумерами муниципалитета и родителей не дают положительного эффекта.

Кроме того, инициатива с перераспределением ответственности за реализацию дополнительных общеобразовательных программ на уровень региона ведет к дополнительной финансовой нагрузке на бюджет субъекта РФ. В условиях, когда растут долги регионов перед федеральным центром, учитывая возросшие социальные обязательства регионов, определенные указами Президента РФ, и отсутствие возможности достаточного наращивания налоговых поступлений, руководство субъектов РФ готово пойти на чрезвычайные меры экономии. В первую очередь, это может коснуться областей, которые пусть и формально не в ходят в основные обязательства и именуется «дополнительными». Другими словами, сфера дополнительного образования детей наиболее подвержена угрозе финансового секвестра. С другой стороны, рост заработных плат может сопровождаться сокращением финансирования по основным статьям расходов (материально-техническое обеспечение, строительство и ремонт и т. д.), «оптимизацией» – сокращением рабочих мест и образовательных учреждений, что является, быть может, большим злом, для развития всей сферы.

Так в соответствии с «майскими» указами Президента РФ зарплата педагогических работников учреждений дополнительного образования детей должна была составить 58% (2012 г.) и 75% (2013 г.) по отношению к средней зарплате учителей в регионе.

По итогам федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников за 1 полугодие 2013 года («Росстат») данное соотношение составило по России 71,5% (помог быстрый рост зарплат в федеральных учреждениях – 92,6%), в то время как в муниципальных учреждениях (которые составляют основу) – 67,6%. Не катастрофически, но все же только 27 из 83 регионов РФ смогли взять установленную планку. В этом контексте более пессимистично выглядят данные регионов по муниципальным учреждениям [1].

Сокращение величины нормативного финансирования приведет к выхолащиванию всей системы внешкольного воспитания: чтобы сохранить заявленную заработную плату основного состава – педагогов дополнительного образования, неумолимо придется сокращать методистов, социальных педагогов, педагогов-организаторов, тьюторов, психологов – весь кадровый потенциал, обеспечивающий успех социального воспитания, социализации и личностного роста в устоявшейся системе.

Возвращаясь к вопросу оплаты дополнительных образовательных услуг, необходимо обратиться к исследованию Фонда общественного мнения совместно с Высшей школой экономики – результатам первого

всероссийского исследования отношения граждан к талантам [3]. Один из разделов опроса – кто же должен платить за развитие способностей одаренных детей и в какой мере необходимы соплаты родителей. Менее трети опрошенных в выборке «население» и четверть в выборке «родители» уверены, что развитием талантов ребенка должна заниматься семья, а не государство. О важности роли государства в развитии талантов говорят 67% в выборке «население» и 73% в выборке «родители». Однако родители могут брать на себя максимум ответственности: 75% опрошенных готовы отказаться от важных для них жизненных благ ради развития таланта ребенка. На вопрос, готовы ли вы платить за дополнительное образование, развивающее способности вашего ребенка, 33% наиболее обеспеченной части населения (верхний из пяти квинтилей) отвечают «да, уже платим».

Таким образом, большинство опрошенных возлагают большие надежды на государство, а «удивительно» другое – только треть состоятельных родителей оплачивает развитие талантов своего ребенка, и сомнительно, что одномоментно сможет отказаться в пользу платности. «Уравнительное сознание» по-прежнему сохраняется, когда вопросы касаются доступности и бесплатности каких-либо социальных благ.

Потребители же, при условии наличия покупательской способности (которая пока не так высока), готовы оплатить качественную услугу, которая, в свою очередь, не может появиться без активной помощи государства (финансовой, организационно-правовой и т. д.). Поэтому активное развитие негосударственного сектора дополнительного образования не может быть возложено исключительно на рынок.

Почему возможно рассмотрение вопроса актуализации сферы дополнительного образования детей как социального обязательства государства?

Государственная политика, а именно программные документы, принятые и рассматриваемые в последние несколько лет, обозначенные здесь ранее, позволяют сделать такой вывод.

Под социальным обязательством государства понимается зафиксированная в нормативных актах совокупность социальных гарантий, прав и благ (в натуральной и стоимостной форме), которые государство самостоятельно обязуется, руководствуясь идеей социальной справедливости, сделать доступными для своих граждан, гарантируя для определенной части граждан и по определенному кругу социальных благ их бесплатность [5].

Важно, что социальные обязательства определяются как бес-платные, предоставляемые за счет общественных, чаще всего бюджетных ресурсов. Но социальные обязательства – это *не благотворительность*, а сознательная работа государства по развитию общественных отношений и созданию благоприятных условий своего существования и развития. Выполняя социальные обязательства, государство стремится обеспечить

доступность определенного минимума социальных благ для всех граждан, смягчая, таким образом, возникающие в обществе проявления чрезмерной социальной дифференциации и обеспечивая его стабильность.

Здесь можно выделить три ключевые составляющие:

1. **Гарантии.** Появление обозначенных гарантий возлагает на власть ответственность за создание и использование законодатель-но закрепленных механизмов обеспечения и защиты социальных прав граждан на дополнительное образование детей. На сегодняшний день эти гарантии не имеют явного характера.

Несмотря на то, что различным инициативным группам не удалось провести предложения о включение в текст нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» норму о бесплатности дополнительного образования детей, Министерство образования и науки РФ все же заверило обеспокоенных граждан о том, что «несмотря на то, что конституционные гарантии бесплатности и общедоступности дополнительного образования детей не установлены, законопроектом [Об образовании в РФ] закрепляются обязательства органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления по бесплатному предоставлению дополни-тельного образования детям» [2].

2. **Благо.** Сегодня мы пришли к экономическому пониманию дополнительного образования детей, как конкретной *услуги*, предоставление которой обеспечивается с помощью организационных (образовательных организаций), кадровых, материально-технических и бюджетных ресурсов государства.

Экономическая сущность услуги позволяет определить ее конкретные характеристики, качества, «потребительские свойства», исключая аморфность и неопределенность некоторых педагогических категорий, обуславливая значимость и целесообразность оказания услуги дополнительного образования.

3. **Право.** В сегодняшней действительности право на получение дополнительного образования детей есть не столько потенциальная возможность, сколько отсутствие запрета на его получение. Воспользоваться данным правом можно при выполнении небольшого количества установленных требований. Но некая нечеткость и отсутствие четких норм дает возможности для ограничения данного права. Для примера можно привести следующее: отказ детям дошкольного в получении бесплатного дополнительного образования помимо дошкольного учреждения; ограничение количества бес-платных для занятий часов с отсылкой к нормам СанПиНа; неоказание бесплатных услуг муниципальными учреждениями; территориальное ограничение на получение услуги в рамках региона и др.

Для современных государств, особенно развивающихся, вопрос социальных обязательств в сфере образования является наиболее актуальным для перспективного развития. Несмотря на то, что инвестиции

в образование является не совсем очевидными, ведущие экономики мира продолжают наращивать объемы финансирования данной сферы.

Бюджет России на ближайшие годы неминуемо будет урезан – любые намеки на необходимость расширения государственного финансирования отдельных сфер подвергаются ревизии. Так, согласно докладу Министерства финансов РФ, отклоняется предложение об увеличении расходов федерального бюджета на образование в 2014 году на 85,46 млрд рублей (0,12% ВВП). Более того, бюджет на образование в следующем году будет сокращен на 1% от ВВП. Многие отечественные эксперты (как педагоги, так и экономисты) выражают обеспокоенность о соответствии финансирования планам развития образования Минобрнауки РФ. Секвестр расходов на образование происходит вопреки искусственно завышенным социальным обязательствам, несмотря на неудачный опыт урезания социальных расходов в переживающих кризис странах Европы, а также на рекомендации экономистов Международного валютного Фонда о наращивании устойчивой связи между расходами на образование и долгосрочным экономическим ростом в условиях сокращения социальных расходов.

Стоит ли надеяться, что в условиях жесткой экономии сфера дополнительного образования детей сможет получить подкрепленную финансированием эффективную государственную межведомственную программу развития, с помощью которой выйдет на новый качественный уровень?

Литература:

1. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников за 1 полугодие 2013 года [Электронный ресурс] // сайт Росстата. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/PublishOTKR_2/index.html
2. Письмо Минобрнауки России «О проекте федерального закона «Об образовании в РФ» от 13.09.2012 г. [Электронный ресурс] // Информационный портал «Дополнительное образование». – Режим доступа: http://dopedu.ru/attachments/article/330/pismo_MO_o_DOD.pdf
3. Поддержка одаренных детей: найти и обеспечить [Электронный ресурс] // Портал Высшей школы экономики. – Режим доступа : <http://www.hse.ru/news/avant/77220639.html>
4. Президент России Владимир Путин подписал указ о мерах по реализации государственной политики в области образования и науки [Электронный ресурс] // сайт Минобрнауки России. – Режим доступа : <http://минобрнауки.рф/новости/2214>
5. Проблемы современного государственного управления в Рос-сии: материалы научного семинара. Вып. 5(19). «Социальный гуманизм» versus

«социальная справедливость» / ред. В. И. Якунин. – М. : Научный эксперт, 2008. – 97 с.

6. Путин, В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России [Электронный ресурс] / В. В. Путин // Комсомольская правда. – Режим доступа : <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793/>

7. Указ Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» [Электронный ресурс] // сайт Президента России. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/acts/15530>