

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ**

**ЦЕНТР СОЦИАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ИННОВАЦИЙ**

**Развитие дополнительного образования в условиях  
снижения нагрузки учащихся и совершенствования  
системы оплаты труда педагогов**

**(учебно-методические материалы)**

**Москва  
2005**

**Авторский коллектив:**

Сабуров Е. Ф. (научный руководитель)

Абанкина И. В.

Вавилов А. И.

Деркачев П. В.

Мартанова Н. С.

Романова Т. А.

Строганова М. К.

Хижнякова Е. В.

**Развитие дополнительного образования в условиях снижения нагрузки учащихся и совершенствования системы оплаты труда педагогов (учебно-методические материалы) / Рособразование; Центр социальных исследований и инноваций; Под ред. Е. Ф. Сабурова – М.: , 2005 г. – 66 с.**

Учебно-методические материалы подготовлены в соответствии с техническим заданием по проекту «Развитие дополнительного образования детей в условиях снижения нагрузки учащихся и совершенствования системы оплаты труда педагогов» (Государственный контракт № 733 от 21 сентября 2005 года), реализуемого в рамках Федеральной программы развития образования.

Адресовано работникам образования: специалистам органов управления образованием, руководителям и педагогам общеобразовательных учреждений.

© Рособразование, 2005  
© Центр социальных исследований и инноваций, 2005

## Содержание

<b>Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Организация дополнительного образования детей в условиях снижения нагрузки учащихся</b> .....	<b>6</b>
1.1 Варианты реструктуризации учебных планов.....	7
1.1.1 <i>Изменение соотношения регионального, школьного и федерального компонентов базисного учебного плана</i> .....	7
1.1.2 <i>Изменение объема изучения предметов федерального компонента базисного плана</i> .....	10
1.1.3 <i>Изменение продолжительности уроков</i> .....	12
1.1.4 <i>Развитие новых педагогических технологий</i> .....	13
1.2 Специфика дополнительного образования детей.....	13
1.3 Нормативная база дополнительного образования.....	15
1.4 Типология и модели организации дополнительного образования детей	18
1.5 Модели ДО на базе общеобразовательного учреждения.....	24
<b>2 Адресная социальная поддержки учащихся по программам дополнительного образования</b> .....	<b>26</b>
2.1 Целевые группы получателей адресной социальной поддержки и критерии их выделения.....	26
2.2 Модели финансирования программ адресной социальной поддержки учащихся по программам дополнительного образования .....	29
2.2.1 <i>Существующая модель финансирования общего образования и дополнительного образования детей</i> .....	29
2.2.2 <i>Трансформация схемы финансирования общего и дополнительного образования детей при различных моделях адресной социальной поддержки учащихся по программам дополнительного образования</i> .....	31
2.2.3 <i>О регулировании стоимости дополнительных образовательных услуг для детей</i> .....	36
<b>3 Рекомендации по нормативно-правовому обеспечению осуществления социальной адресной поддержки обучающихся по программам дополнительного образования</b> .....	<b>38</b>
3.1 Обзор федерального правового регулирования объема основных общеобразовательных программ, программ дополнительного образования	38
3.1.1 <i>Нормативы санитарных правил и норм</i> .....	38
3.1.2 <i>Нормативы базисных учебных планов</i> .....	39
3.2 Правовые проблемы в связи с введением дополнительного образования детей за счет уменьшения обязательной нагрузки обучающихся общеобразовательных школ.....	45

3.2.1	<i>Проблема применимости действующих гигиенических требований.....</i>	<i>45</i>
3.2.2	<i>Проблема разграничения полномочий (компетенции) между РФ и субъектами РФ в сфере образования.....</i>	<i>46</i>
3.2.3	<i>Проблема принятия федерального закона о государственном стандарте.....</i>	<i>47</i>
3.2.4	<i>Проблема сметного финансирования и финансирования по контрактам в случае применения первой модели финансирования.....</i>	<i>48</i>
3.3	Рекомендации по внесению изменений и дополнений в нормативно-правовую базу.....	48
3.4	О нормативно-правовом обеспечении моделей финансирования программ адресной социальной поддержки учащихся по программам дополнительного образования.....	50
3.4.1	<i>Модель муниципального конкурса на осуществление программ дополнительного образования.....</i>	<i>51</i>
3.4.2	<i>Модель социальных счетов на оплату услуг дополнительного образования.....</i>	<i>52</i>
<b>4</b>	<b>Рекомендации по совершенствованию системы оплаты труда педагогических работников общеобразовательных учреждений.....</b>	<b>53</b>
4.1	Анализ нормативно-правовой базы оплаты труда учителей.....	53
4.1.1	<i>Тарификация.....</i>	<i>53</i>
4.1.2	<i>Почасовая оплата.....</i>	<i>53</i>
4.1.3	<i>Доплаты, надбавки, процентные повышения ставок (применение коэффициента).....</i>	<i>56</i>
4.1.4	<i>Выводы.....</i>	<i>57</i>
4.2	Рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования системы оплаты труда учителей в условиях снижения учебной нагрузки.....	57
4.2.1	<i>Правовые основания.....</i>	<i>57</i>
4.2.2	<i>Некоторые предварительные предложения.....</i>	<i>59</i>
4.2.3	<i>Предложения по внесению изменений в законодательство.....</i>	<i>59</i>
	<b>Список литературы.....</b>	<b>61</b>

## Введение

Учебно-методические материалы подготовлены в соответствии с техническим заданием по проекту «Развитие дополнительного образования детей в условиях снижения нагрузки учащихся и совершенствования системы оплаты труда педагогов» (Государственный контракт № 733 от 21 сентября 2005 года), реализуемого в рамках Федеральной программы развития образования.

Проект направлен на реализацию «Приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации», одобренных на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I), которыми с целью сохранения здоровья детей, обучающихся в условиях высокой аудиторной нагрузки, близкой к существующим санитарным ограничениям, предусмотрено:

*«снижение недельной нагрузки учебного плана при соответствующем увеличении уровня оплаты педагогического часа учителя (за счет уменьшения нормы часов на ставку заработной платы),*

*расширение спектра услуг дополнительного образования.*

*При этом индивидуализация занятий учащихся и расширение для них возможностей выбора образовательных программ могут финансироваться как из бюджетных средств муниципалитетов, так и из иных источников.*

*Большее распространение должны получить лучшие образцы организации работы школ полного дня для нуждающихся в этом семей».*

Уменьшение недельной нагрузки учебного плана позволяет:

- увеличить уровень оплаты педагогического часа учителя (за счет уменьшения нормы часов на ставку заработной платы);
- расширить спектр услуг дополнительного образования;
- привлечь дополнительные внебюджетные средства в систему общего образования;

В условиях снижения учебной нагрузки по общеобразовательным предметам и развития программ дополнительного образования детей возникает необходимость направить бюджетные средства на программы адресной социальной поддержки отдельных категорий учащихся.

В этой связи, **целью проекта** является разработка организационно-экономической основы повышения качества общего образования и дополнительного образования детей в условиях снижения учебной нагрузки по программам общего образования при обеспечении достигнутого уровня доступности образования.

Достижение целей проекта предполагает решение следующих **задач**:

- Разработать модели организации дополнительного образования детей в различных типах и видах образовательных учреждений.
- Разработать модели и рекомендации по нормативно-правовому обеспечению осуществления социальной адресной поддержки обучающихся в общеобразовательных учреждениях по программам дополнительного образования.
- Разработать рекомендации по совершенствованию системы оплаты труда педагогических работников общеобразовательных учреждений.
- Построить модель связи механизмов снижения нагрузки учащихся, введения дополнительного образования и повышения стоимости часа труда учителя.

## **1 Организация дополнительного образования детей в условиях снижения нагрузки учащихся.**

Вопрос о создании условий для оптимизации соотношения урочной и внеурочной нагрузки в процессе обучения, снижении урочной нагрузки учащихся на 25% от общего количества часов в первую очередь связан с проблемой повышения эффективности образования. Преимущественная для нашей системы образования академическая форма обучения оправдана и эффективна в плане формирования необходимой базы фундаментальных знаний у учащихся. В ее условиях неизбежно сохранение классно-урочной структуры образовательного процесса, позволяющей транслировать большие объемы информации, формировать базовые навыки работы с предметным материалом. Однако оборотной стороной традиционной организации образовательного процесса, и это не раз выступало предметом острой критики, является малая степень индивидуализации учебного процесса, незначительная эффективность в плане формирования деятельностных способностей и компетенций, отсутствие у учащихся навыков применения получаемых знаний в практическом контексте.

Проблема повышения качества образования заключается в возможности реализации общественного и социального заказа на образование, преодолении разрыва требований к образованию и получаемому результату. Путь ее решения лежит в развитии содержания образования, адекватных ему образовательных форм и технологий. Важным средством решения этой задачи является совершенствование государственных образовательных стандартов, учитывающих компетенционный аспект. Однако отдельной задачей является обеспечение индивидуальных потребностей в образовательных услугах, для чего необходимо развитие разнообразия и вариативности образовательного пространства. Снижение академической нагрузки при сохранении качества базового образования, гарантированного стандартами, могло бы «высвободить» пространство для реализации образовательных форм и технологий, нацеленных на развитие необходимых компетенций учащихся, удовлетворению индивидуализированных запросов на образовательные услуги. При этом при очевидной необходимости инновирования подобных форм и технологий – их реализация в условиях классно-урочной системы затруднена или невозможна. В этом контексте особую роль начинает играть система дополнительного образования.

Дополнительное образование имеет большие «степени свободы» по сравнению со школьным образовательным процессом, что создает особый организационный ресурс в плане реализации новых технологий. Неслучайно с момента своего возникновения оно осознавалось как «зона развития» образовательного пространства.

## **1.1 Варианты реструктуризации учебных планов**

Снижение классно-урочной нагрузки учащихся по общеобразовательным предметам возможно одним из четырех способов:

1. *За счет изменения соотношения федерального, регионального и школьного компонентов учебного плана.*
2. *Сокращение часов изучения общеобразовательных предметов федерального компонента учебного плана.*
3. *Изменение продолжительности уроков.* Данный вариант позволяет пропорционально сократить объем преподавания федерального, регионального и школьного компонента, сохраняя при этом все три компонента учебного плана общеобразовательных учреждений.
4. *Внедрение новых педагогических технологий.*

Возможно дополнение приведенного перечня, а также комбинирование различных методов снижения нагрузки.

### **1.1.1 Изменение соотношения регионального, школьного и федерального компонентов базисного учебного плана**

Базисным учебным планом устанавливается соотношение между федеральным, региональным (национально-региональным) и школьным компонентами. Федеральный компонент составляет не менее 75 процентов от общего нормативного времени, отводимого на освоение основных образовательных программ общего образования; региональный (национально-региональный) компонент – не менее 10 процентов; компонент дополнительного учреждения (школьный) – также не менее 10 процентов. Дополнительным резервом увеличения учебного времени является увеличение продолжительности учебного года в установленных пределах.

Соотношение распределения регионального и школьного компонентов образовательного учреждения по учебным годам устанавливается субъектом Российской Федерации. Часы, отведенные под эти компоненты могут использоваться для углубленного изучения учебных предметов федерального компонента базисного учебного плана, для введения новых учебных предметов, факультативов, дополнительных образовательных модулей, спецкурсов и практикумов, проведения индивидуальных и групповых занятий, для организации обучения по индивидуальным образовательным программам и самостоятельной работы обучающихся в лабораториях, библиотеках, музеях. В IX классе часы регионального компонента и компонента образовательного учреждения рекомендуется отводить на организацию предпрофильной подготовки обучающихся.

Выбор набора предметов, входящих в состав регионального компонента, обуславливается социально-экономическими, географическими,



культурными, историческими и этническими особенностями конкретного региона.

Так, в Москве, к региональному компоненту могут относиться такие предметы как «Москвоведение», «Основы права», «Экология» и «Граждановедение». Преподавать их возможно как интегрировано, так и в качестве отдельного предмета. «Москвоведение», например, может интегрироваться, прежде всего, в школьные курсы истории, географии, обществознания, литературы, ОБЖ. В Нижегородской области в порядке эксперимента в состав регионального компонента образования был включен двухлетний курс «История религий России». В Республике Башкортостан в рамках местного компонента изучается национальный язык, история, культура, география и экология республики.

Порядок реализации образовательных компонентов базового и регионального уровня определяет каждое общеобразовательное учреждение самостоятельно, на основе своего Устава, образовательной программы, учебно-методической и материальной базы. При этом в инвариантной части базисного учебного плана указано минимальное количество учебных часов, отводимых на изучение соответствующих образовательных областей.

Школьный компонент позволяет обеспечить вариативность образования, а также учесть образовательные потребности учащихся, местные условия, возможности конкретного образовательного учреждения. Данный компонент сейчас представляет одну из главных форм развития инновационных педтехнологий (вальдорфские школы, школы системы Эльконина-Давыдова и пр.).

В настоящее время предметы, которые включаются в региональный и школьный компоненты чаще всего не соответствуют реальным потребностям учащихся. В случае ликвидации регионального и школьного компонентов, возможна их компенсация при выборе учеником направления дополнительных образовательных программ, отвечающих его реальным интересам.

Самостоятельное решение ребенка обуславливается его личными склонностями и симпатиями, что соответственно, снимает вопрос о внутреннем дискомфорте ученика при посещении занятий школьного, регионального или федерального компонента, которые не отвечают его интересам. Так, он начинает развивать свои реальные способности, и, следовательно, за счет ликвидации предметов школьного и регионального компонентов, может достигнуть различных уровней образованности в том или ином деле (от общенаучного, исследовательского (углубленного) и до профессионального). Разумеется, что в этой ситуации количество затраченных лет пропорционально отражается на качестве полученных знаний и приобретенном опыте.

Ситуация дополнительного образования порождает новые формы коллективного общения, дает возможность внедрять коммуникативные

методы обучения: в отличие от привычной школьной формы пассивного обучения, когда преподаватель является главным действующим лицом образовательного процесса. То есть дополнительное образование на современном этапе становится невозможным без внедрения новых технологий. Таким образом, дополнительное образование детей представляется более эффективным.

### ***Предложение по построению обучения***

В условиях сокращения часов изучения общеобразовательных предметов учебного плана возможен следующий вариант построения обучения, который работал бы также в русле целевых установок дополнительного образования – обращение к активной роли учащегося.

Преподаватель является, прежде всего, консультантом-экспертом и дает обучаемым актуально-проблемное ядро учебного материала, используя современные гипермедиа средства (Интернет) и коммуникации. В учебный материал входит подробный план необходимых тем, включая список литературы, набор ознакомительных и актуальных статей, ссылки на профессиональные источники и т.п. Главное - дать хорошую начальную установку обучаемым и создать условия для самостоятельной проработки темы (акцент делается именно на самостоятельность).

Обучаемый использует план с первичным учебным материалом для самостоятельного формирования более детального учебного материала. При формировании детального учебного материала он учитывает свои интересы и профиль своей профессиональной ориентации. Обучаемый изучает свой учебный материал в процессе непрерывного расширения и уточнения проблемной базы.

Обучаемый регулярно консультируется с преподавателем. На лекциях и семинарах преподаватель в основном касается ключевых аспектов и обсуждает современные актуальные проблемы рассматриваемой темы.

Обучаемый, приобретая знания, демонстрирует их преподавателю. Преподаватель комплексно оценивает способности обучаемого: умение понять проблему, способность собрать соответствующий материал, способность адекватно понять и применить найденный материал, например: оформить его в виде реферата, лабораторной работы, статьи, выступления на семинаре и т.п.

Дополнительное образование как часть единого механизма государственного образования должно работать на различных уровнях – свободно переносить обучаемого с уровня регионального к федеральному и даже международному – т.е. дети, которые получают дополнительное образование должны иметь возможность получать гранты (участие в конкурсах и проч.) с потенцией выхода на мировой уровень (выезд за границу, прохождение стажировок, гастроли и проч.).

### 1.1.2 Изменение объема изучения предметов федерального компонента базисного учебного плана

Дополнительное образование содержит в себе принцип дифференциации, как по отношению к самим учащимся (индивидуализация обучения), так и к предметам, входящим в учебный план (выстраивание индивидуальной траектории обучения). Это вызывает необходимость вынесения предметов на обязательную и необязательную ступени. Если рассматривать дополнительное образование как возможность «профилизировать» учебную деятельность ученика, то условно можно подразделить предметы на базовые и профильные курсы. При разгрузке сетки часов федерального компонента за счет обязательного и необязательного уровней (т. е. за счет введения профильных предметов и предметов по выбору), необходимо правильно и обоснованно распределять нагрузку, не нанося вреда общему качеству образования.

Можно перечислить ряд положительных сторон такого рода дифференциации, с целью увеличения доли «профильных» предметов дополнительного образования в учебном плане: обеспечение углубленного изучения отдельных учебных предметов, интересующих учащегося – активного участника образовательного процесса; создание условий для построения индивидуальных образовательных программ; установление равного доступа к полноценному образованию разным категориям обучающихся; обеспечение крепкой взаимосвязи между общим и профессиональным образованием, более эффективная подготовка выпускников школы к освоению программ высшего образования.

Индивидуальная образовательная траектория учащегося является слагаемой из выбранных им специализаций, которые предлагает дополнительное образование, и общеобразовательного компонента. Формирование собственного учебного плана учащегося может быть основано на выборе различных заранее установленных (или специально разработанных) сочетаниях базового и дополнительного компонента образования. Принципы построения такого рода учебного плана основаны на идее двухуровневого (базового и дополнительного – профильного) компонента. Исходя из этого, каждый учебный может быть представлен в учебном плане образовательного учреждения и/или выбран для изучения обучающимся либо на базовом, либо на дополнительном (профильном) уровне. Благодаря такому подходу образовательное учреждение способно быть очень мобильным при выборе предметов дополнительного образования.

**Базовые общеобразовательные курсы** – курсы федерального компонента, направленные на создание общеобразовательной подготовки школьников. Уменьшение количества часов изучения общеобразовательных предметов федерального компонента предполагает функционально полный, но минимальный их набор.

Обязательными базовыми курсами могут являться: «русский язык», «литература», «иностраный язык», «математика», «история», «физическая культура», а также интегрированный курс «обществознание», «естествознание». В определенных условиях изучение предмета естествознания может заменить собой выделение естественнонаучных дисциплин в виде самостоятельных учебных предметов (таких как, например, физика, химия, биология) и на уровне базового (минимального) стандарта. Так, курс естествознания построен на основе задачи формирования целостной естественнонаучной картины мира и задачи ознакомления школьников с методами познания, характерными для естественных наук. Эти задачи в большей степени соответствуют курсу модернизации образования – синкретизм наук с целью формирования современного научного мировоззрения, самоопределения личности в окружающем мире, новое качество образования связывается с овладением учащимися ключевыми (базовыми) социальными компетенциями, которые по природе своей несут междисциплинарный характер, и эффективной реализацией этой идеи служит интегрированный курс обществознания.

Возможность такого рода замены предметов базового уровня на единый теоретический курс является вариантом демократизации обучения, ориентированного на индивидуальные склонности учащегося.

Также возможно изучение на базовом уровне тех учебных предметов («искусство», «география» и др.), которые не вошли в указанный выше список. Они же могут так или иначе быть выражены в комплекте курсов дополнительного образования.

Возможно интегрирование *курсов дополнительного образования* в новой форме общеобразовательных предметов в курсы дополнительного образования, по мере необходимости расширения знаний учащегося в определенной области, на изучение которой и направлен данный дополнительный, выбранный им курс (вне основной часовой сетки общеобразовательных обязательных предметов). В этом случае, возможно, либо дополнительное посещение тех или иных курсов общеобразовательных предметов, необязательных для учеников, избравших другой «профиль» дополнительного образования (т.о. произойдет частичная разгрузка учебного плана общеобразовательных предметов; определенный процент учащихся будет посещать определенные курсы, остальные, соответственно, выбирают себе нужные им курсы), либо частичная интеграция предметов общеобразовательного компонента нужной направленности в течение часов непосредственно дополнительного образования (что предполагает тщательную проработку и изменение подачи материала на фоне отхода от классно-урочной системы, если таковое предусматривается при введении дополнительного образования). Так, например, при посещении учащимся журналистских курсов дополнительного образования, ему необходимо получение знаний из различных областей, таких как «литература», «русский»

и «иностранные языки» и т.д.

В учебном плане могут быть также представлены – обязательные **курсы по выбору учащихся** (возможно из компонента образовательного учреждения), также помогающие углублять знания в определенных областях, в которых заинтересован учащийся с целью максимальной эффективности его работы. Такие курсы выполняют три основных функции:

1. «надстройки» курса, представленного в дополнительном образовании,
2. развивают содержание одного из базисных курсов, изучение которого осуществляется на минимальном общеобразовательном уровне, что позволяет поддерживать изучение смежных учебных предметов на профильно-дополнительном уровне,
3. способствуют удовлетворению познавательных интересов в различных областях деятельности человека.

Одна из сфер образования, где также производятся попытки сокращения часов изучения предметов федерального компонента – система среднего профессионального образования, внедряемая в сферу общего 11-летнего образования без углубленной профессионализации обучения. Проблема здесь заключается в том, что сокращение общеобразовательных предметов противоречит политике правительства о развитии личности, о равных возможностях доступа в высшие учебные заведения как для выпускников лицеев, так и для выпускников колледжей (т. е. фактически людей с различным набором изучаемых дисциплин), а увеличение часов профессионального блока без сокращения общеобразовательных предметов невозможно из-за увеличения сроков обучения. В настоящее время этот вопрос остается одним из наиболее сложных и дискуссионных.

### **1.1.3 Изменение продолжительности уроков**

Суммарно, часы учебной нагрузки в российских школах сопоставимы с показателями Германии, но из-за большей продолжительности каникул, в течение учебного года, у нас нагрузка выше. К тому же учебная программа, имеет очень большой информационный объем, который надо начитать за весьма ограниченное время, что затрудняет усвоение материала. В соответствии с приказом Минобразования РФ от 9 февраля 1998 г. № 322 при пятидневке количество часов в трехлетней начальной школе не должны превышать 22, в 5-ом классе – 28, в 6-ом – 29, в 7-ом – 31, в 8-9-ом – 32, в 10-11-ом – 33, при шестидневке количество часов соответственно увеличивается на 3. Санитарные правила устанавливают и продолжительность выполнения учащимися домашних заданий: для 1-го класса – до 1 часа, 2-го – до 1,5 часов, 3-го – до 2 часов, 5-6-го – до 2,5, в 7-8-го – до 3, в 9-11-го – до 4 часов. Реально нагрузка выше, но даже при такой нагрузке, в 10-11-ых классах для учеников, посещающих подготовительные курсы в высших учебных

заведениях (а таких большинство), нормально учиться, весьма сложно. У младших учеников влияние чрезмерной перегруженности в школе связано с переутомлением, снижением успеваемости.

Для снижения нагрузки можно ввести сдвоенные уроки – так достигается уменьшение количества часов на домашние задания, если сейчас ученикам нужно готовиться к 6-7-и урокам, то при введении сдвоенных уроков – только к 3-4-м.

Нужно учесть, что ввести сдвоенный урок по одному предмету обычной продолжительности (что является стандартом для вузов) для школьников не целесообразно. Более подходящим вариантом является сокращение продолжительности сдвоенного урока на 15 минут (т.о. общая продолжительность одного предмета составляет один час плюс перерыв).

Необходимым условием сокращения продолжительности уроков выступает пересмотр учебных программ и методик преподавания, но без этого нельзя рассчитывать на улучшение качества образования. Также требует изменения длительность летних каникул, за три месяца ученики выпадают из школьного ритма, многие навыки и знания теряются. К тому же это позволит снизить недельную нагрузку учащегося.

Вариант снижения учебной нагрузки учащихся за счет сокращения продолжительности уроков и реструктуризации учебного года позволяет пропорционально сократить объем преподавания федерального, регионального и школьного компонента, сохраняя при этом все три компонента учебного плана общеобразовательных учреждений.

#### **1.1.4 Развитие новых педагогических технологий**

Сокращение нагрузки учащихся с целью высвобождения времени для дополнительного образования возможно за счет внедрения новых педагогических технологий.

Тем более, что в современных условиях, когда модернизация знаний стремительна, а старые знания быстро устаревают, единственным выходом для получения высокой квалификации и поддержания ее на профессиональном уровне является массовое освоение новых педагогических технологий, таких, как проектная деятельность, орг-деятельностные игры, технологии с использованием информационных технологий и т.д.

### **1.2 Специфика дополнительного образования детей**

С 1992 года дополнительное образование детей (ДО) включено Законом Российской Федерации "Об образовании" в Государственную систему образования. Это стало началом процесса преобразования ранее существовавшей системы внешкольной работы и внешкольного воспитания в

«систему дополнительного образования» детей, легло в основу нормативной базы формирования единого образовательного пространства.

Становление современного понимания значения и статуса ДО связано с историей возникновения этого типа образования в нашей стране. Начиная в первую очередь с XIX века характерной особенностью развития системы образования в России являлось наличие параллельного, «внесистемного» образовательного процесса, который позволял компенсировать инерционность, унифицированность и жесткость собственно системы образования. В этом качестве выступало внешкольное образование. Оно выражало общественные ожидания по отношению к образованию, именно в нем появлялась возможность осмысления образовательной практики и опробования педагогических подходов, лишенных ограничений существующей официальной системы образования.

Изначально внешкольное образование детей и взрослых в России имело отношение к добровольной деятельности интеллигенции по просвещению и воспитанию взрослых и детей. Именно эта просветительская деятельность общественных организаций и частных лиц стала называться "внешкольное образование". Внешкольное образование не входило в государственную систему народного образования и объединяло такие формы как публичные лекции, вечерние школы, народные библиотеки и театры, народные университеты, профессиональные курсы, повторительные классы и т.д..

По мнению инициаторов внешкольного образования, его основным принципом являлись свобода выбора и самоопределения, что возможно только в альтернативной школе педагогической среде:

Идеи, сформулированные в то время, в первую очередь М.В.Богуславским, остаются актуальны до сих пор, и отражают именно внесистемный характер этого типа образования:

- признание ребенка высшей ценностью педагогической деятельности, трактовка интересов развивающейся личности как приоритетных образовательных целей;
- направленность образования и воспитания на самоактуализацию, саморазвитие и самоорганизацию учащегося в различных видах деятельности;
- особый характер взаимоотношений педагога-ученика, носящий субъект – субъектный характер;
- активно-деятельностная роль учащегося в многообразном процессе учения и обучения, и ряд других.

Множественно подчеркивался клубный характер организации внешкольного образования, как объединяющий образовательное пространство (Шацкий С. Т.).

В теоретических представлениях это находит свое подтверждение в идее создания ребенку «социальной ситуации развития», среды общения,

поля самостоятельной деятельности (Выготский Л.С.), которые невозможно подменить уроком.

Неформальный характер образования, личностная включенность учащегося в образовательный процесс позволяет достичь особого качества образовательного эффекта, связанного с формированием интересов, влияния на жизненное самоопределение ребенка. Это принято осмыслять в термине «воспитание». И ДО, несомненно, имеет значимый потенциал в этом плане.

Осознание необходимости сохранения потенциала данного типа образования, связанной как с особым образовательный эффектом, недостижимым в системе школьного образования, так и возможностью приблизить образование к ожиданиям разных групп населения привели к систематическим усилиям Министерства образования в плане нормативно-правового оформления данной практики.

### **1.3 Нормативная база дополнительного образования**

С 1992 г. Министерством образования разрабатываются основные нормативные положения ДО, в том числе – положения об учреждении ДО, требования к лицензированию учреждений ДО, систематически развивается программно-методическая база, формируется система повышения квалификации в области ДО.

Основными документами, определяющими содержание и статус дополнительного образования, являются Закон Российской Федерации "Об образовании", "Типовое положение об учреждении дополнительного образования детей" (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации № 233 от 07.03.1995г.), Федеральная межведомственная Программа развития системы дополнительного образования детей на 2002-2005 годы (Приложение к приказу Минобразования России от 25.01.2002г. №193), Национальная доктрина образования в РФ (Постановление правительства от 4.10.2000г. №751), и ряд концептуальных положений, одобренных коллегиями Минобразования России, в частности, «О стратегии развития дополнительного образования государственных и муниципальных учреждений дополнительного образования детей» (25.04.94 №12/1), «О развитии дополнительного образования детей в условиях общеобразовательного учреждения» (23.11.92 №22/1), «О развитии учебно-исследовательской деятельности учащихся в системе дополнительного образования» (10.01.96 №1/1), и ряд других.

Согласно Закону РФ «Об образовании», дополнительные образовательные услуги реализуются в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества, государства.

Под дополнительным образованием при этом понимаются образовательные программы, выходящие за пределы основных образовательных программ и государственных образовательных стандартов.



Реализовываться дополнительное образование может:

- в *общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования профессионального образования* за пределами определяющих их статус основных образовательных программ;
- в *образовательных учреждениях дополнительного образования;*
- *посредством индивидуальной педагогической деятельности*

Множественно отмечается, что своеобразием дополнительного образования является добровольное целенаправленное использование ребенком свободного времени для наиболее полного развития своих потенциальных возможностей; в вариативности образовательных областей, видов деятельности, обучающих и развивающих программ, объема и темпа их усвоения. (Решение коллегии Минобразования России от 23.11.1994г. №22/1 «О развитии дополнительного образования детей в условиях общеобразовательного учреждения»).

В нормативных документах подчеркивается, что в дополнительном образовании школа находит источник обновления педагогических средств. Дополнительное образование является ресурсом развития системы образования, является «зоной развития» общеобразовательного учреждения, имеет по отношению к общеобразовательному учреждению инновационный ресурс.

Что касается общеобразовательных учреждений и учреждений начального профессионального образования, то специально подчеркивается, что ДО приводит к качественному изменению деятельности общеобразовательной школы, так как организация и методика проведения занятий в системе дополнительного образования детей, отличаясь большой демократичностью и творческим подходом во взаимоотношениях педагогов и воспитанников, оказывает соответствующее влияние на классно-урочную систему самой школы.

Эта роль ДО в том числе связана с большими «степенями свободы» в способах формирования программ, поскольку существует возможность самостоятельной разработки программ своей деятельности, содержание деятельности объединения определяется педагогом (с учетом примерных учебных планов и программ, рекомендованных государственными органами управления образованием), авторские программы утверждаются педагогическим (методическим) советом учреждения, численный состав объединения, продолжительность занятий в нем определяются уставом учреждения. ("Типовое положение об учреждении дополнительного образования детей" (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации № 233 от 07.03.1995г.)

Что соотношения касается платного и бесплатного для населения характера оказания дополнительных образовательных услуг, то в соответствии с Письмом Министерства образования 27.06.95 №48-М «О

фактах неправомерного взимания денежных средств с родителей обучающихся», платные дополнительные образовательные услуги «не могут оказываться взамен в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета».

Платные услуги перечислены в Примерном перечне платных дополнительных образовательных услуг. (Приложение к письму Министерства образования РФ от 21 июля 1995 года N 52-М).

К ним относятся:

*1. Образовательные и развивающие услуги:*

- а) изучение специальных дисциплин сверх часов и сверх программы по данной дисциплине, предусмотренной учебным планом;
- б) репетиторство с обучающимися другого образовательного учреждения;
- в) различные курсы (по подготовке к поступлению в учебное заведение, по изучению иностранных языков, повышения квалификации, по переподготовке кадров с освоением новых специальностей (в т.ч. вождение автомобиля, машинопись, стенография);
- г) различные кружки;
- д) создание различных студий, групп, школ, факультативов по обучению и приобщению детей к знанию мировой культуры, живописи, графики, скульптуры, народных промыслов и т.д., т.е. всему тому, что направлено на всестороннее развитие гармоничной личности и не может быть дано в рамках государственных образовательных стандартов;
- е) создание различных учебных групп и методов специального обучения детей с отклонениями в развитии;
- ж) создание групп по адаптации детей к условиям школьной жизни (до поступления в школу, если ребенок не посещал дошкольное образовательное учреждение).

*2. Оздоровительные мероприятия.*

В последних материалах, в частности, в Протоколе заседания коллегии Министерства образования и науки РФ от 06.10.2004г. №ПК-2 «О ходе реализации Межведомственной программы развития системы дополнительного образования детей» было подтверждено единство проблем обучения, воспитания и развития в дополнительном образовании детей. Основная его направленность – создание условий для самообразования, самореализации и творческой и интеллектуальной деятельности, личностного и профессионального самоопределения, воспитания и гражданского становления подрастающего поколения.

ДО было названо значимым элементом в инфраструктуре образовательного пространства.

Одним из средств развития ДО заявлено задействование ресурса межведомственного взаимодействия (департамент по государственной молодежной политике, воспитанию и социальной защите детей, возможности привлечения научных ресурсов в образовательное пространство, в частности – ведущие ВУЗы и РАО, )

На основании анализа нормативно-правовой базы ДО можно утверждать, что:

1. в ДО сохраняются традиции внесистемного образования, что содержит в себе ресурс обновления и развития собственно системы образования;
2. возможность поиска и создания новых форм, удовлетворения многообразия запросов пользователей, вариативность образовательного пространства в ДО связана с тем, что по нормативной базе ДО лишено организационных ограничений классно-урочной системы и жесткого учебного плана, обеспечения учащимся выбора индивидуальной образовательной траектории;
3. в ДО формируется особый образовательный результат, объединяющий возможности собственно обучения, воспитания и личностного развития, что недостижимо в условиях школьного образования;
4. содержание образования ДО имеет свою специфику по сравнению со школьным образовательным процессом, позволяет привносить в образовательное пространство образцы профессиональной культуры, а не педагогической «выжимки» в виде «основы знаний», носит преимущественно деятельностный характер;
5. ДО несут нагрузку социализационных и самоопределенческих функций, предполагает реализацию социальных функций, связанных с использованием ресурса организации свободного времени детей.

#### **1.4 Типология и модели организации дополнительного образования детей**

На настоящий момент директора общеобразовательных учреждений, учреждений дополнительного образования фиксируют рост интереса к услугам этого типа. Об этом же говорят аналитические итоги реализации Межведомственной программы развития системы дополнительного образования детей.

Однако при том, что дополнительное образование на настоящий момент является значимым элементом образовательной инфраструктуры, вопрос типологизации существующих в этой сфере услуг вызывает определенные сложности.

Подобное положение связано с рядом причин:

- заложенные в нормативной базе изначально большие по сравнению с общим образованием степени свободы в формировании программ, поддержка и стимулирование разработки различных авторских программ,
- полифоничность целей дополнительного образования, отраженная в нормативных документах простым перечнем,
- многообразии запросов на этот тип услуги, социальная дифференциация потребителей,

Все это привело к возникновению большого количества образовательных форм, имеющих несопоставимые образовательные эффекты (результаты) и различные категории «пользователей».

Эта ситуация проявляется, в том числе, в трудностях аттестации и экспертировании образовательных программ ДО. Как проблемный обсуждается вопрос о необходимости (возможности) введения каких либо стандартов на образовательную деятельность в ДО.

Помимо этого, надежды на ДО как «зону роста», точку развития педагогических технологий, оправдались не полностью. Сейчас становится ясно, что не все образовательные формы, существующие в ДО, являются инновационными. Существует набор более консервативных форм, связанных в первую очередь с трансляцией традиционного мастерства, ремесел. Однако эти формы также востребованы. Более того, они имеют самостоятельное значение в плане сохранения и культивирования традиций, в том числе – национальных.

За разными образовательными формами стоят различные концепции, понимания назначения образовательной деятельности, что приводит к «соседству» несопоставимых **образовательных укладов**, имеющих разные образовательные результаты и эффекты. В самом общем виде это следующее:

- ДО как «фабрика новых технологий», «зона развития» образования, что связано с поиском новых технологий, актуальных для сферы образования в целом (например, развитие исследовательской и проектной деятельности учащихся).
- Традиционный уклад, построенный на имеющих длительную историю формах (в первую очередь, связанную с ремеслами или художественно-эстетическими областями).
- Ориентация на одаренных детей и повышенные образовательные потребности, «школа мастерства» для одаренных детей.
- Социальные функции ДО (работа со сложными детьми, организация досуга как способ «отвлечения от улицы») В

основном, клубы и среда общения, организующая незанятое время и ассимилирующая детей с кризисными проявлениями.

- Идеология «образовательных услуг» с соответствующим маркетинговым обеспечением (например, обучение модным видам профессиональных практик - модельный бизнес, дизайн, пр.).

Говорить о том, что это составляет «общий багаж» образования – затруднительно. Поскольку неясно – в чьем сознании он является «общим достоянием». В частности, педагоги, практикующие разные типы укладов, порой плохо понимают друг друга. Это приводит к сложностям в тиражировании значимого опыта, переноса на другие типы образовательных учреждений схем деятельности, в создании сетевых моделей.

Направленность на упорядочивание и структурирование единого образовательного пространства, предусмотренная ФПРО, требует выявления и типологизации эффективных моделей, которые возможно реализовывать на базе соответствующего типа образовательного учреждения. Только в этом случае можно ставить вопрос о способе формирования бюджета услуг разного типа.

Основными ориентирами типологии должны являться:

- образовательный эффект (результат),
- социальный эффект,
- кто в нем заинтересован и является непосредственным «потребителем»,
- тип контингента детей, охватываемого данной услугой.

Что касается существующих типологизаций, то наиболее распространенная связана с перечислением основных направлений деятельности (художественное, военно-патриотическое, туристско-краеведческое, спортивно-оздоровительная работа, эколого-биологическое, исследовательская деятельность учащихся). Он задает структуру профессионально-предметных областей, представленных в ДО. Этот список применяется для установления статуса учреждения ДО (Центр, клуб и т.д.).

Однако за этим перечнем скрыт сам тип образовательной услуги, поскольку за ним не стоит характеристика образовательного результата, эффекта.

Помимо этого, существует систематизация платных образовательных услуг, содержащаяся в Примерном перечне платных дополнительных образовательных услуг, которые может оказывать образовательное учреждение за рамками соответствующих образовательных программ и государственных стандартов» (Приложение к письму Министерства образования РФ от 21 июля 1995 года N 52-М).

Этот перечень фактически отражает сложившуюся готовность пользователей оплачивать тот или иной тип ДО.

В зависимости от целей, получаемого образовательного (социального) эффекта, преобладающего способа педагогической деятельности, типа

пользователей можно предложить следующую **типологию образовательных услуг** в сфере ДО по основанию их основного назначения (см. Табл. 1).

Здесь для нас существенно, что разные услуги имеют различных пользователей и различный социальный эффект, который может быть получен. В том числе – по параметру долгосрочность (краткосрочность). Так, на ряд образовательных (социальных) эффектов основным заказчиком и экспертом может выступать государство или муниципалитет. В частности, на программы, ориентированные на снижение социальной дифференциации в регионе, социализации кризисных контингентов, долгосрочные кадровые программы в системе непрерывного образования, где ДО является важным инфраструктурным элементом, пр.

Это становится тем более значимо при создании модели бюджетирования ДО. Несомненно, ряд услуг могут и должны оплачиваться самим населением, поскольку в первую очередь обращены к его актуальным образовательным потребностям. Для повышения доступности образования должны быть сформированы эффективные механизмы социальной поддержки населения. В отличие от этого, инновационные программы, предполагающие долгосрочный социальный эффект, должны проходить через бюджет программ развития муниципалитета.

Важным механизмом развития содержания и ассортимента услуг может и должен стать муниципальный конкурс программ. Это может стимулировать осознание производителями данного типа услуг общественного заказа, исходящего как от родительской-детской общественности, так и понимания долгосрочных стратегий развития региона (территории) – в отличие от простого накопления количества услуг.

При многообразии образовательных форм, существующих в ДО, необходимо выявление организационных моделей, позволяющих обеспечить создание единого образовательного пространства, где образовательные услуги носят доступный характер, а не ограничиваются контингентом учащихся данного образовательного учреждения.

**Табл. 1. Типология образовательных услуг в сфере ДО и возможные источники их финансирования**

<i>Наименование типа</i>	<i>Направленность, назначение</i>	<i>Содержание деятельности</i>	<i>Образовательная форма</i>	<i>Возможные источники финансирования</i>
<i>Перспективные технологии</i>	Развитие деятельностных способностей и компетенций, «зона развития» для образования	Реализация новых образовательных технологий, развивающие программы	Проектная и исследовательская деятельность учащихся, всевозможные группы развития	бюджетное финансирование; бюджет программ развития муниципалитета; муниципальный конкурс
<i>Традиционные формы</i>	Привнесение в образовательное пространство профессионально-культурной составляющей, что, в частности, имеет следующие эффекты:  -развитие творческих способностей детей, реализация интересов  -сохранение традиционной (в том числе - национальной) культуры и ремесел	Наиболее устоявшийся и традиционный образовательный уклад. Осуществляется профессионалами соответствующих предметных областей.	Кружки, секции, мастерские, пр.	бюджетное финансирование (в рамках УДО); оплата родителями; частично – ряд программ может выдвигаться на муниципальный конкурс

<b>Наименование типа</b>	<b>Направленность, назначение</b>	<b>Содержание деятельности</b>	<b>Образовательная форма</b>	<b>Возможные источники финансирования</b>
<i>Работа с одаренными детьми</i>	Работа с мотивированными одаренными детьми	Программы повышенной степени сложности	Спецкурсы, факультативы, кружки и секции, как правило – сопровождается фестивалями и олимпиадами	оплата родителями при социальной поддержке незащищенных групп населения (на конкурсной основе)
<i>Репетиторские курсы разного типа</i>	Восполнение недостатков школьного обучения	Подготовка к школе/ВУЗу,	репетиторские курсы, прогимназии, пр.	оплата родителями
<i>Профессионализация в различных областях</i>	Начальная профессионализация	Получение профессиональных навыков (программирование, пользование программными пакетами, стенография, иногда – ин.язык, пр.)	Спецкурсы, имеющие независимую сертификацию	оплата родителями
<i>Клубы (социальной направленности)</i>	Социальная функция	Организация среды общения и свободного времени, самоопределенческие функции (в том числе, в военно-патриотическом направлении), работа со сложными контингентами детей	В первую очередь, клубы и лагеря, военно-патриотические игры, объединения по интересам, пр.	бюджетное финансирование при занчимом социальном эффекте; бюджет программ развития муниципалитета; на конкурсной основе
<i>Программы по запросам населения</i>	Удовлетворение актуального заказа населения	Наиболее мобильный элемент образовательных программ, отвечающий ситуативным ожиданиям пользователей.	«модные» программы (дизайн, современные танцы, школы моделей, фэн-шуй, пр.)	оплата родителями
<i>Оздоровительные программы</i>	Формирование здорового образа жизни	Спортивно-оздоровительная деятельность	Спортивно-оздоровительные секции, спортивные секции, пр.	бюджетное финансирование; отдельные формы – оплата родителями



## 1.5 Модели ДО на базе общеобразовательного учреждения

В ситуации снижения нагрузки на 25% в первую очередь необходимо создание моделей ДО *на базе* или *с участием* общеобразовательного УО, поскольку только решение этой задачи предупредит «выпадение» детей из образовательного пространства, что несет в себе существенный социальный риск и может негативно сказаться на качестве образовательного результата.

Из имеющегося опыта ДО *на базе общеобразовательных учреждений* ясно, что:

- Их ресурсы в этом плане ограничены (по сравнению с УДО). Несомненным преимуществом УДО является то, что образовательный процесс осуществляется профессионалами в своей предметной области (художники, дизайнеры, танцоры, музыканты, театральные деятели, пр.), что позволяет привносить в образовательный контекст образцы и культуру собственно профессиональной области, в отличие от педагогических «выжимок», что характерно для педагогического профессионализма
- Привнесение профессиональной культуры в образовательный процесс задает требования к оборудованию и материально-технической базе (например, необходимость наличия оборудованных художественных мастерских разного типа, танцевальных классов, пр.), что в условиях общеобразовательного учреждения затруднено или невозможно. Тем более, что учебные помещения заняты под базовый образовательный процесс.

Это сужает спектр услуг ДО, которые могут быть оказаны собственно на базе общеобразовательного учреждения.

С другой стороны, возможны определенные организационные решения, которые позволят создавать различные схемы участия УО в оказании услуг ДО.

Способ участия в оказании услуг ДО общеобразовательного учреждения может заключаться в следующем:

1. Собственно *на базе общеобразовательного учреждения*. Должна быть в первую очередь ориентация на образовательные потребности локального сообщества детей-родителей, сконцентрированного в рамках УО. Здесь оправданными представляются следующие виды образовательных услуг:
  - Углубление и расширение предметного материала. Форма - различные курсы, факультативы. Осуществляется преимущественно основным пед.составом учреждения.
  - Развитие внутришкольной среды. Форма - различные кружки и клубы по интересам.

- Новые образовательные технологии, направленные на формирование деятельностных способностей и компетенций, которые невозможно реализовывать в условиях классно-урочной системы. Форма – проектные и исследовательские методы, пр.
2. *Сетевые модели.* Здесь речь идет о складывании образовательных ресурсов различных общеобразовательных учреждений в рамках общих программ. Это как усилит уровень программ ДО, так и создаст возможность расширения контингентов детей, охваченных ДО. Требуется специальных логистических решений и диспетчеризации локальных образовательных форм.
  3. *Сетевые модели с УДО как ресурсным центром.* Эта модель оправдана при создании программ муниципального уровня, где в рамках общей образовательной цели можно обеспечить движение детских контингентов через разные формы работ. Важным моментом может стать использование образовательных и материально-технических ресурсов УДО. Подобный тип работы требует от педагогических коллективов коллективного сценария не на уровне локальных форм работы или проведения мероприятий, а создания программ, имеющих комплексный образовательный результат и долгосрочный социальный эффект для муниципалитетов.

Создание сетевых моделей является перспективной задачей. В этом случае появляются дополнительные возможности для становления ДО ресурсом развития системы образования.

## **2 Адресная социальная поддержки учащихся по программам дополнительного образования**

### **2.1 Целевые группы получателей адресной социальной поддержки и критерии их выделения**

Обеспечение адресности поддержки учащихся по программам дополнительного образования достигается за счет адекватных критериев определения целевых групп получателей помощи и критериев выделения целевых групп.

Существует несколько методов выявления социально уязвимых групп населения<sup>1</sup>.

- 1) По доходу. Наиболее удобным для определения малообеспеченных семей является соотнесение доходов семьи с величиной прожиточного минимума или средним уровнем доходов по региону. Однако, данный метод имеет серьезные недостатки: а) семьи склонны утаивать часть своих доходов с целью получения социальной помощи (нелегальная работа, помощь родственников в виде денег и др.); б) значительную часть дохода домохозяйства получают в не денежной форме (продукция личного подсобного хозяйства, оказываемые родственниками услуги или передаваемое имущество).
- 2) Имущественный. Оценивается владение домохозяйства определенными материальными ценностями (автомобилем, второй квартирой и т. д.). Используется из-за тесной корреляции с доходами семей. Имущество сложнее скрыть, чем доходы, однако проверка точности сведений об имущественном положении семьи требует высоких административных расходов.
- 3) Категориальный. Используется, в двух случаях. а) Если существует сильная зависимость между социально-демографической характеристикой семей (граждан) и уровнем их доходов. Семьи либо не могут скрыть или изменить свои социально-демографические характеристики (пол, возраст), либо это связано с запретительно высокими издержками по сравнению с величиной получаемой социальной помощи (количество детей, семейное положение). б) Если поставлена цель поддержать конкретные категории населения.

---

<sup>1</sup> См., например: Социальная помощь: на пути к адресности: Сб. ст. / Под ред. М.И. Либоракиной. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – с. 24-25.

Право определения реципиентов социальных программ поддержки учащихся общеобразовательных учреждений по программам дополнительного образования целесообразно предоставить субъектам РФ и муниципальным образованиям, финансирующим данные программы. Ниже изложены рекомендации по формированию подобных программ.

### *Учащиеся из малообеспеченных семей*

Снижение аудиторной нагрузки учащихся и развитие платных программ дополнительного образования детей в общеобразовательных учреждениях должно обеспечить: формирование дефицитных навыков и компетенций у учащихся, привлечение дополнительных внебюджетных доходов в школы, повышение оплаты труда учителей.

В условиях развития платных дополнительных образовательных услуг необходимо обеспечить доступность дополнительных образовательных услуг для учащихся из малообеспеченных семей за счет адресной поддержки из бюджета. Этим обосновывается выбор первой целевой группы адресной социальной помощи – семьи, не имеющие возможность оплачивать дополнительные образовательные услуги для детей.

Показателем, характеризующим материальное положение семей является среднедушевой доход семьи<sup>2</sup>. Пороговыми значениями среднедушевого дохода, служащим основанием для отнесения семьи к первой целевой группе могут выступать: региональный прожиточный минимум и средний по региону душевой доход семьи.

Предлагается следующая схема включения малообеспеченных семей в программу адресной социальной помощи (см. Рис. 1.). Семьям, имеющим денежный доход на одного члена семьи ниже регионального прожиточного уровня устанавливается полный размер пособия на оплату услуг дополнительного образования для каждого ребенка. Семьям, имеющим денежный доход на одного члена семьи выше регионального прожиточного уровня, но ниже среднего по региону денежного дохода на одного члена семьи, устанавливается размер пособия на оплату услуг дополнительного образования для каждого ребенка в размере 50% от полного.

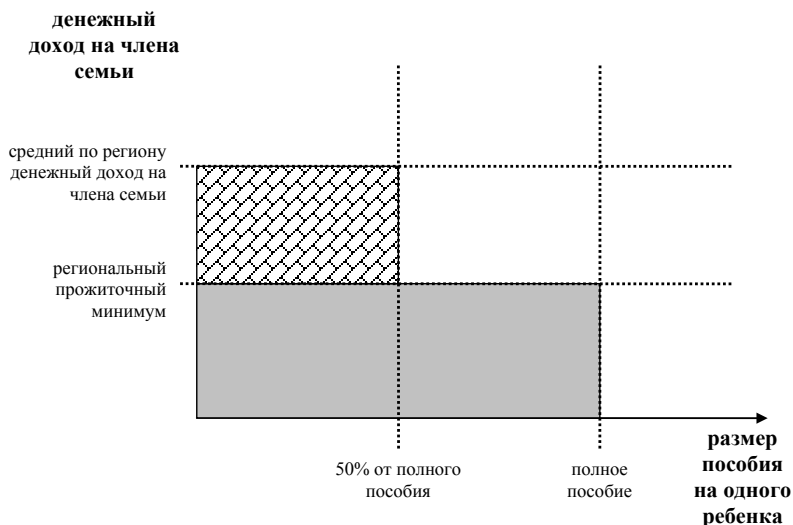
Полным размером пособия предлагается считать оплату дополнительных образовательных услуг в объеме 10% от учебной нагрузки по БУПу (около 2 часов в начальной школе, 3 – в средней и 4 – в старшей). Стоимость одного часа занятий для целей расчета пособия должна

---

<sup>2</sup> Исходя из того, что в 2000 году в Российской Федерации 60-90 % неполных и многодетных семей имели доходы ниже прожиточного уровня (См.: Бедность и льготы: мифы и реальность. – М.: Независимый институт социальной политики, 2002. – с. 12.), возможно также комбинирование критериев денежного дохода семьи и характеристик состава семей.

определяется нормативами наполняемости групп и заработной платы преподавателей программ дополнительного образования.

**Рис. 1. Критерии выделения малообеспеченных семей и размеры пособий на оплату услуг дополнительного образования**



Развитие дополнительных образовательных услуг не возможно без применения инновационных педагогических технологий, направленных на овладение учащимися знаниями, умениями и навыками, необходимыми для существования в современном постиндустриальном обществе. Новые образовательные технологии, зародившись и пройдя апробирование в рамках программ дополнительного образования детей, должны постепенно распространяться и на программы общего образования. Не сдерживаемые рамками обязательного содержательного наполнения, методическими рекомендациями «спускаемыми сверху», образовательные технологии дополнительного образования должны идти на «шаг впереди» педагогических технологий в общем образовании.

Многочисленные исследования в зарубежных странах доказали существование статистической зависимости между доходами семьи учащихся и их образовательными достижениями<sup>3</sup>. В России подобной зависимости не наблюдается<sup>4</sup>, поэтому маловероятно, что включение в программу адресной

<sup>3</sup> См., например, обзор исследований по США в: О’Салливан А. Экономика города. – М.: Инфра-М, 2002. – с. 607-640.

<sup>4</sup> См., например: Опыт восстановления и совершенствования деятельности общеобразовательных учреждений общего образования и здравоохранения в Новосибирской и Ростовской областях. – М.: Фонд социальных проектов, 2003. – с. 162-170.

социальной поддержки учащихся из малообеспеченных семей может существенно отразиться на уровне программ дополнительного образования.

### *Учащиеся, имеющие выдающиеся способности*

В целях повышения мотивации наиболее способных учащихся, необходимо выделить вторую целевую группу адресной социальной помощи – учащихся имеющих выдающиеся способности и высокие образовательные достижения.

Размер пособия на оплату услуг дополнительного образования для каждого ребенка, отнесенного к данной целевой группе необходимо установить в размере, соответствующем размеру пособия на одного ребенка из малообеспеченной семьи.

## **2.2 Модели финансирования программ адресной социальной поддержки учащихся по программам дополнительного образования**

### **2.2.1 Существующая модель финансирования общего образования и дополнительного образования детей**

В настоящее время типовая схема финансирования общеобразовательных учреждений (ООУ), а также учреждений дополнительного образования детей (учреждений по внешкольной работе с детьми) – далее УДО – выглядит следующим образом (см. Рис. 2)<sup>5</sup>.

Российская Федерация передает в бюджеты субъектов Федерации «неокрашенные» трансферты – дотации из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)<sup>6</sup>. Дотации из ФФПР приравниваются к собственным доходам субъектов Федерации. С 2005 года для расчета объема дотаций данные о численности учащихся общеобразовательных учреждений в регионах и федеральный норматив расходов на одного учащегося не используются.

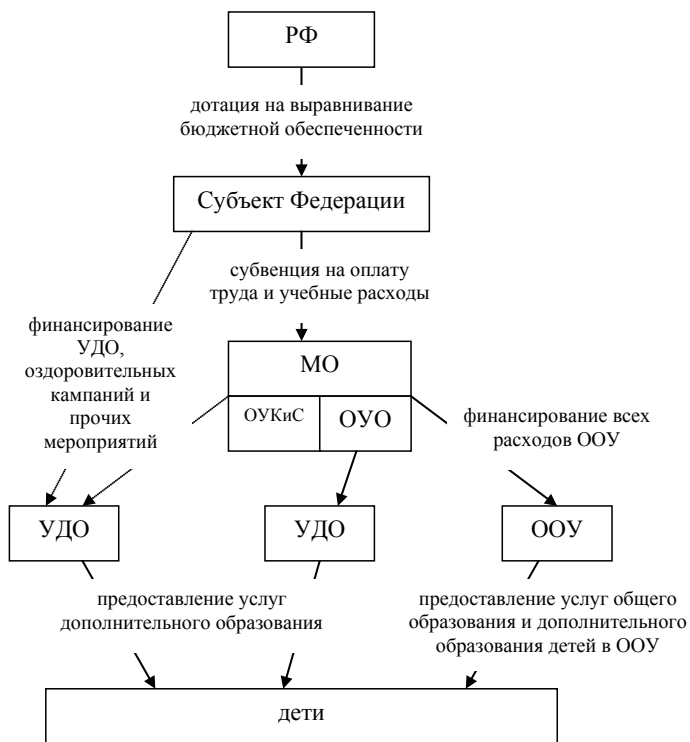
---

<sup>5</sup> Мы ограничимся описанием схем финансирования муниципальных образовательных учреждений. Схемы финансирования государственных образовательных учреждений принципиально не отличаются, за исключением того, что органы государственной власти субъектов РФ в этом случае выполняют также функции учредителя, т.е. финансируют содержание материальной базы учреждения и утверждают его смету.

<sup>6</sup> Регионы, имеющие высокий уровень бюджетной обеспеченности, не получают дотаций из ФФПР. В 2005 г. к ним относилось 17 субъектов РФ: Липецкая, Ярославская, Вологодская, Ленинградская, Астраханская, Пермская, Самарская, Свердловская, Тюменская области; города: Москва и Санкт-Петербург; республики: Коми, Татарстан, Удмуртская, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа.

Субъекты Федерации формируют средства на финансирование оплаты труда и учебных расходов общеобразовательных учреждений<sup>7</sup> (в том числе, на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях) и передают их муниципальным образованиям (МО) в виде субвенций. Рассчитывать объемы субвенций рекомендуется исходя их численности учащихся МО с делением на категории: городские населенные пункты, крупные сельские населенные пункты, иные сельские населенные пункты<sup>8</sup>.

**Рис. 2. Существующая модель финансирования общего образования и дополнительного образования детей**



МО формируют средства на оплату коммунальных услуг и других расходов на содержание учреждения, а также капитальные расходы. МО

<sup>7</sup> В соответствии с Федеральным законом РФ от 07.07.03 № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений».

<sup>8</sup> См. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 19 августа 2003 года N 20-51-2564/20-05 «О реализации Федерального закона от 07.07.2003 N 123-ФЗ».

финансируют все расходы ООУ по утвержденной смете, утверждаемой муниципальными органами управления образования (ОУО).

ООУ обучают учащихся по программам, предусмотренным БУПом, а также по программам дополнительного образования, финансируемых из бюджета муниципального образования или субъекта Федерации. ООУ могут оказывать дополнительные услуги, финансируемые за счет средств населения.

Схемы финансирования УДО, мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков и прочих учреждений и мероприятий в области образования различаются в зависимости от региона. Финансирование может осуществляться как из региональных, так и из местных бюджетов, в зависимости от того, к какому уровню управления относится учредитель УДО. Учредителем УДО, утверждающим смету УДО выступают как правило органы управления образованием (ОУО) и органы управления культурой, спортом (ОУКиС).

### **2.2.2 Трансформация схемы финансирования общего и дополнительного образования детей при различных моделях адресной социальной поддержки учащихся по программам дополнительного образования**

Введение механизма адресной социальной помощи учащихся по программам дополнительного образования вносит коррективы в схему финансовых потоков в сфере общего образования и дополнительного образования детей. По сравнению с существующей схемой финансовых потоков изменения возникают в связи с формированием на уровне бюджета субъекта Федерации средств на адресную поддержку учащихся по программам дополнительного образования. Источниками формирования средств могут выступать:

- средства, расходуемые в настоящее время на фактическое финансирование дополнительного образования в ООУ;
- дополнительные доходы бюджетов субъектов Федерации.

Данные средства передаются в бюджеты муниципальных образований в виде отдельной субвенции или в составе субвенции на реализацию муниципальными образовательными учреждениями государственного стандарта общего образования.

При этом возможны две основные модели распределения средств на адресную поддержку учащихся, отвечающих принципу финансирования программ дополнительного образования:

- организация муниципального конкурса на осуществление программ дополнительного образования;



- открытие социальных счетов на оплату услуг дополнительного образования.

### ***Организация муниципального конкурса на осуществление программ дополнительного образования***

Модель организации муниципального конкурса на осуществление программ дополнительного образования предполагает наделением МО правом выбора дополнительных образовательных услуг для детей, являющихся получателями социальной поддержки (см. Рис. 3, новые элементы по сравнению с существующей схемой финансирования на котором выделены цветом). В этих целях комитет муниципальных закупок (КМЗ) или другой уполномоченный орган местного самоуправления объявляет и проводит конкурс (конкурсы) на реализацию программ дополнительного образования детей, имеющих право на социальную поддержку по программам дополнительного образования за счет средств муниципального образования. ОУО совместно с органами социальной защиты населения (ОСЗН) вырабатывают критерии предоставления права семьям участия в программе и состав пакета документов, подтверждающих соответствие семей выбранным критериям, а также обеспечивают доведение информации о возможности участия в программе до населения.

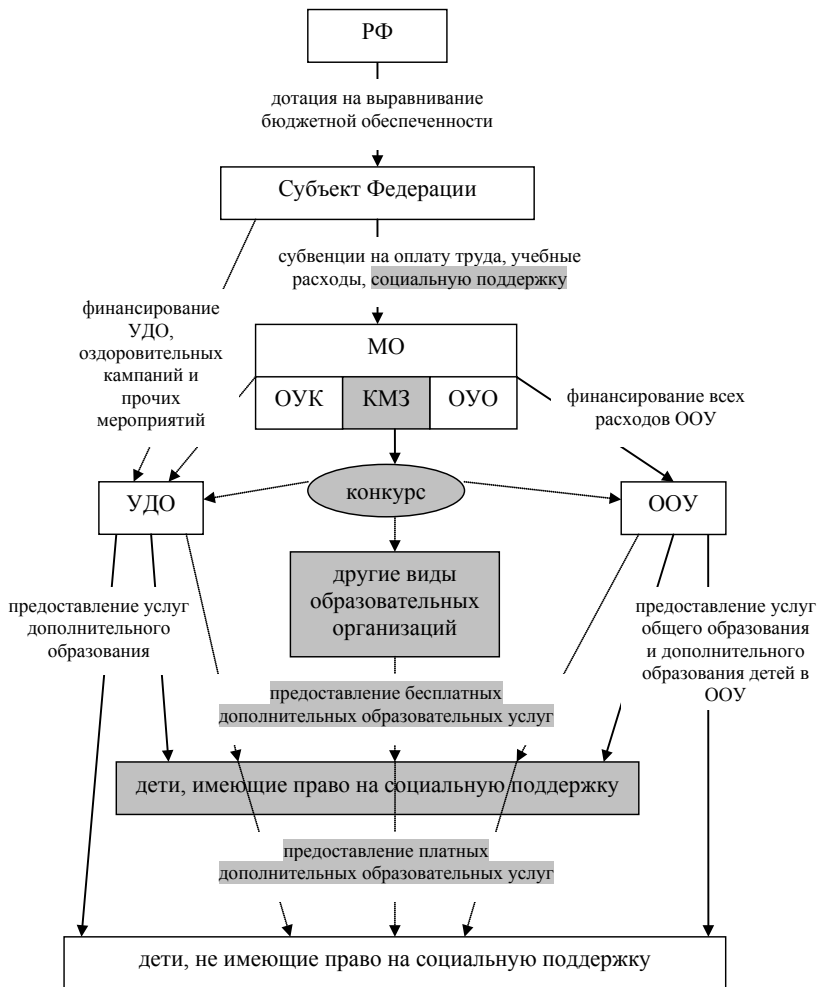
Конкурсная комиссия с участием привлеченных экспертов в области педагогики и организации учебного процесса, определяет победителей, исходя из содержания дополнительных образовательных услуг и условий их предоставления, а также количества детей (из числа имеющих право на социальную поддержку по программам дополнительного образования), которое будет обучено за счет средств, выделяемых на конкурс. Уполномоченный орган МО проводит оценку экономической и социальной эффективности программ дополнительного образования по результатам учебного года, которая учитывается при проведении аналогичных конкурсов в последующие годы.

К участию в конкурсе могут быть допущены: ООУ, УДО, а также любые иные организации, имеющие право реализовывать образовательные программы, любых организационно-правовых форм. Образовательные организации, победившие в конкурсе объявляют о бесплатном приеме на обучение по программам дополнительного образования детей, имеющих право на социальную поддержку по программам дополнительного образования о количестве бесплатных мест для малообеспеченных и для одаренных детей, а также правила конкурсного отбора одаренных детей.

Учащиеся, претендующие на бесплатное обучение по программам дополнительного образования как малообеспеченные, получают такое право по представлению документов установленного перечня в образовательные организации. При приеме на бесплатные места соблюдается принцип

очередности – при исчерпании лимита бесплатных мест прием документов от семей завершается.

**Рис. 3. Организация конкурса на осуществление программ дополнительного образования**



Учащиеся, претендующие на бесплатное обучение по программам дополнительного образования по критерию наличия особых способностей, проходят конкурс в соответствии с заранее объявленными правилами. Организации, реализующие программы дополнительного образования

заинтересованы в привлечении наиболее «сильных» учащихся для поддержания репутации программ дополнительного образования.

### ***Открытие социальных счетов на оплату услуг дополнительного образования***

Данная модель в полной мере реализует принцип «деньги следуют за учащимися» (см. Рис. 4).

Как и в первой модели, ОУО совместно с ОСЗН вырабатывают критерии предоставления права малообеспеченным семьям участия в программе и состав пакета документов, подтверждающих соответствие семей выбранным критериям. Определяются сроки подачи документов установленного образца в ОСЗН. В случае, если ОСЗН уже располагают достаточным пакетом документов о имущественном положении отдельных семей (полученным в ходе реализации иных социальных программ), процедура упрощается до подачи заявления на участие в программе.

В данной модели возможна конкурсная процедура отбора одаренных учащихся на уровне МО. При отборе учащихся могут приниматься во внимание их успеваемость в общеобразовательных учреждениях, достижения на различного рода творческих конкурсах, спортивных соревнованиях, предметных олимпиадах (так называемое «портфолио достижений учащихся»).

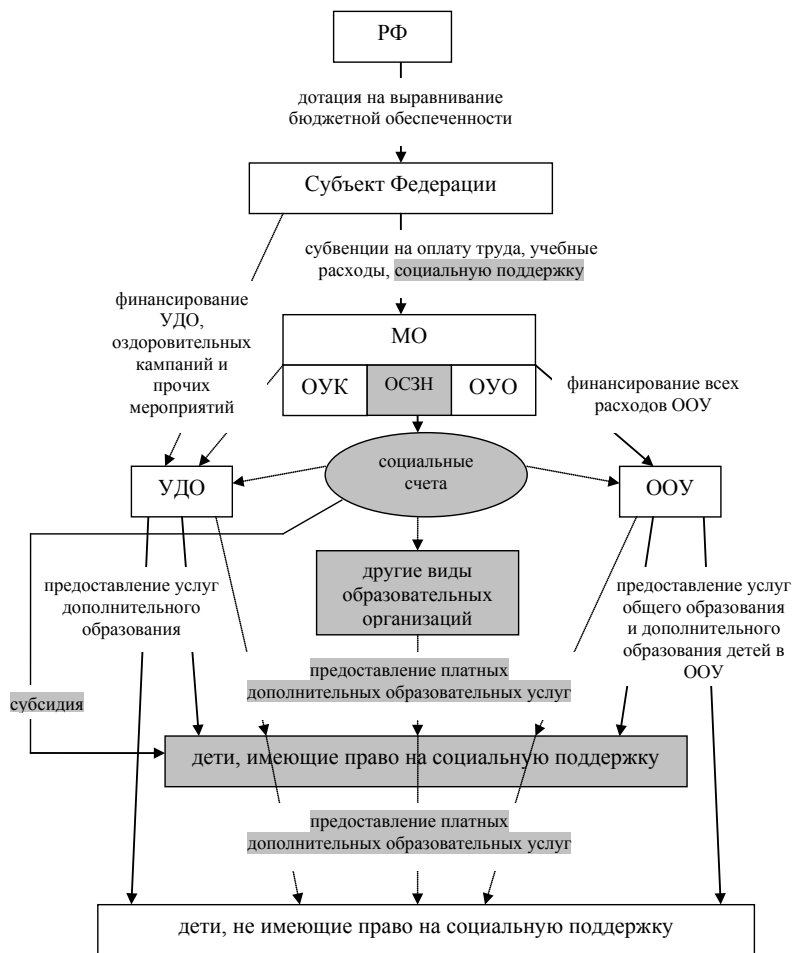
По истечении срока подачи документов ОСЗН открывают участникам программы персонализированные социальные счета. Существует два основных вида реализации социальных счетов<sup>9</sup>.

- Банковский социальный счет. Открывается ОСЗН в кредитных учреждениях.
- Персонализированный массив информации на базе информационных комплексов ОСЗН.

---

<sup>9</sup> См. Рагозина Л. Г. Социальный счет как модель потребительской субсидии: опыт внедрения в России. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – с. 14.

**Рис. 4. Открытие социальных счетов на оплату услуг дополнительного образования**



Опыт Института экономики города по внедрению в ряде МО России социальных счетов показывает, что реализация данной модели в виде банковского социального счета сопряжена с многочисленными трудностями организационного, экономического и нормативно-правового характера. Поэтому, наиболее предпочтительна реализация адресной поддержки учащихся в форме персонализированного массива информации на базе информационных комплексов ОСЗН. Вариант открытия социальных счетов

на базе информационных комплексов ОСЗН предполагает две возможные технологии его внедрения.

1. Семья, получившая право на субсидию по оплате дополнительных образовательных услуг, подает заявление о переводе средств со своего социального счета на счет той или иной образовательной организации с указанием стоимости оказанных организацией услуг, подтверждаемой прилагаемой квитанцией. ОСЗН переводят средства в пределах имеющего лимита на счете семьи (учащегося) на счета указанных организаций.
2. ОСЗН выпускают персонализованные пластиковые карты, соответствующие социальным счетам учащихся. Образовательные организации, оказывающие дополнительные образовательные услуги устанавливают у себя считывающие терминалы на расчетно-кассовых аппаратах. Информация о стоимости оказанных услуг учащимся, имеющим право на субсидию, в автоматическом режиме передается в ОСЗН, которые перечисляют средства с социальных счетов учащихся на счета образовательных организаций<sup>10</sup>. Этот вариант технологии реализации механизма адресной поддержки учащихся по программам дополнительного образования позволяет минимизировать затраты времени на передачу информации и загрузку ОСЗН. Недостатком является относительно высокие административные издержки: на закупку необходимого оборудования для образовательных организаций, выпуск пластиковых карт и пр.

### **2.2.3 О регулировании стоимости дополнительных образовательных услуг для детей**

Как было отмечено выше, в связи с широкомасштабным внедрением платных дополнительных образовательных услуг для детей возникает проблема доступности этого типа образовательных услуг для различных по своему благосостоянию семей.

Стоимость дополнительных образовательных программ для детей может определяться двумя путями.

1. Регулирование стоимости органами государственной власти (местного самоуправления). Варианты расчета «справедливой цены»:

---

<sup>10</sup> При разработке данного варианта следует учесть опыт Москвы по использованию «социальной карты москвича» для учета льгот населению по проезду в общественном транспорте, предоставлению субсидий на оплату лекарств и т.д.

- калькуляция себестоимости дополнительных образовательных услуг на основе ряда заданных нормативных характеристик образовательного процесса, отражающие представление о педагогических и управленческих технологиях, использующихся в дополнительном образовании;
- на основе среднестатистического значения по муниципальному образованию (региону).

## 2. Свободное установление стоимости дополнительных образовательных услуг.

Выбор между этими двумя вариантами политики органов государственной власти (местного самоуправления) в отношении стоимости дополнительных образовательных услуг упирается в известную дилемму между эффективностью и социальной справедливостью.

Установление стоимости дополнительных образовательных услуг на основе взаимодействия спроса и предложения имеет своими результатами создание сильных стимулов у образовательных организаций максимального вовлечения учащихся, а значит – повышение качества и разнообразия образовательных программ. Рисками<sup>11</sup> создания конкурентной среды в образовании выступают:

- возможность сегрегации учащихся (дети из обеспеченных семей будут получать дорогостоящие образовательные программы высокого качества в то время как их сверстники из менее обеспеченных семей – низкокачественные услуги),
- возможность существования «провалов» рынка (прежде всего – локального монополизма);

Регулирование стоимости дополнительных образовательных услуг уравнивает уровень образовательных программ, отсекая возможность для жесткой сегрегации учащихся. Недостатком является недостаточная гибкость регулирующего механизма в отношении педагогических технологий различного типа. Педагогический процесс в дополнительном образовании не может описываться какими-либо нормативами. Кроме того, ослабевает мотивация руководителей образовательных организаций и преподавателей к конкуренции за учащегося. Следовательно, в данном случае возникает риск не достигнуть собственно целей развертывания дополнительного образования детей – развития инновационного потенциала и качества образовательных программ.

---

<sup>11</sup> Более подробно проблема обсуждается в: Тамбовцев В. Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. – 2005. – № 3. – С. 4-19.

### **3 Рекомендации по нормативно-правовому обеспечению осуществления социальной адресной поддержки обучающихся по программам дополнительного образования**

#### **3.1 Обзор федерального правового регулирования объема основных общеобразовательных программ, программ дополнительного образования**

Основная правовая проблема развития дополнительного образования детей в условиях снижения нагрузки учащихся и совершенствования системы оплаты труда педагогов состоит в том, что в нормативном порядке установлена обязательная учебная нагрузка для детей каждого класса обучения, обучающихся по программам общего образования, в полном объеме разрешенной гигиеническими требованиями максимальной величины образовательной нагрузки. Часы факультативных, групповых и индивидуальных занятий также учитываются при определении максимально допустимой нагрузки, как и урочные часы.

##### **3.1.1 Нормативы санитарных правил и норм**

В соответствии с СанПиН 2.4.2.1178-02 "Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях", введенными в действие Постановлением Министерства здравоохранения Российской Федерации и Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.11.2002 г. № 44, установлены следующие предельные объемы нагрузки:

**Табл. 2. ГИГИЕНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К МАКСИМАЛЬНЫМ  
ВЕЛИЧИНАМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ НАГРУЗКИ**

Классы	Максимально допустимая недельная нагрузка в часах	
	При 6-дневной неделе	При 5-дневной неделе
1	-	20
2 - 4	25	22
5	31	28
6	32	29
7	34	31
8 - 9	35	32
10 - 11	36	33

### **3.1.2 Нормативы базисных учебных планов**

Объем учебной нагрузки обучающихся по основным программам общего устанавливается в нормативном порядке Федеральным базисным учебный план (далее БУП). Этим правовым актом устанавливается перечень учебных предметов и объем учебного времени, отводимого на их изучение.

Федеральный БУП является основой для разработки региональных (национально-региональных) учебных планов и учебных планов образовательных учреждений.

В настоящее время действуют два федеральных БУП, установленных

- (1) приказом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации "Об утверждении базисного учебного плана общеобразовательных учреждений Российской Федерации" Минобразования России от 09.02.98 N 322 (далее БУП 1998 г.);
- (2) и приказом Министерства образования Российской Федерации "Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования" от 09.03.2004 г. № 1312 (далее БУП 2004 г).

БУП 2004 г. вводится поэтапно, либо по решению учредителя по мере готовности общеобразовательных учреждений.

#### ***Базисный учебный план (БУП) 1998 года***

БУП от 09.02.1998 г. определяет максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, распределяет учебное время, отводимое на освоение государственного образовательного стандарта, по классам и образовательным областям. БУП 1998 г. устанавливает учебную нагрузку обучающихся в



пределах всего разрешенного СанПиН объема, и даже превышает этот объем для I-ых классов, обучающихся в режиме 5-дневной учебной недели, на 2 часа в неделю, т.е. вместо предельно разрешенных 20 часов в неделю - 22 часа. Сверх того БУП 1998 г. предусматривает возможность обучения в первом классе по режиму 6-дневной учебной недели с аудиторной нагрузкой 25 часов, что недопустимо по гигиеническим требованиям: СаПиН не предусматривает обучение в 1-м классе по режиму 6-дневной недели вообще.

### ***Базисный учебный план (БУП) 2004 года***

БУП от 09.03.2004 г. устанавливает объем учебного времени отдельно для каждой из трех ступеней общего образования и определяет годовой объем учебного времени по каждому классу обучения.

БУП 2004 г. также устанавливает процентное соотношение объемов учебного времени для компонентов государственного образовательного стандарта общего образования:

- федеральный компонент составляет не менее 75 процентов от общего нормативного времени, отводимого на освоение основных образовательных программ общего образования;
- региональный (национально-региональный) компонент - не менее 10 процентов;
- компонент образовательного учреждения - не менее 10 процентов.

БУП 2004 г. жестко установлена продолжительность уроков для начальной и основной ступени общего образования:

- для 1-го класса 35 минут,
- для 2 - 4 классов от 35 до 45 минут,
- для 5 - 9 классов - 45 минут.

Установлена продолжительность учебного года в I классе - 33 учебные недели; в II - IV классах - 34 учебных недели; в V - IX классах - от 34 до 37 учебных недель. Конкретная продолжительность учебного года в V - IX классах в пределах от 34 до 37 недель определяется органами управления образованием и образовательными учреждениями, при этом расчет часов в БУП произведен исходя из продолжительности учебного года 35 недель.

**Табл. 3. БАЗИСНЫЙ УЧЕБНЫЙ ПЛАН ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. НАЧАЛЬНОЕ ОБЩЕЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

Учебные предметы	Количество часов в год				Всего
	I	II	III	IV	
Федеральный компонент	561	646	680	680	2567
Региональный (национально-региональный) компонент и компонент образовательного учреждения (6-дневная неделя)	99	204	170	170	643
<i>Предельно допустимая аудиторная учебная нагрузка при 6-дневной учебной неделе</i>	<i>660</i>	<i>850</i>	<i>850</i>	<i>850</i>	<i>3210</i>
Региональный (национально-региональный) компонент и компонент образовательного учреждения (5-дневная неделя)	99	102	68	68	337
<i>Предельно допустимая аудиторная учебная нагрузка при 5-дневной учебной неделе</i>	<i>660</i>	<i>748</i>	<i>748</i>	<i>748</i>	<i>2904</i>

Перерасчет объема учебных занятий для обучающихся в 1 - 1У классах (ступень начальной школы), установленного БУП 2004 г., в недельную учебную нагрузку обучающихся показывает, что нагрузка обучающихся составляет максимальную недельную образовательную загруженность, разрешенную гигиеническими требованиями СанПиН.

**Табл. 4. БАЗИСНЫЙ УЧЕБНЫЙ ПЛАН ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ОСНОВНОЕ ОБЩЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)**

Учебные предметы	Количество часов в год					Всего
	V	VI	VII	VIII	IX	
Итого (федеральный компонент):	805	840	980	1050	1015	4690
Региональный (национально-региональный) компонент и компонент образовательного учреждения (6-дневная неделя)	280	280	210	175	210	1155
<i>Предельно допустимая аудиторная учебная нагрузка при 6-дневной учебной неделе (требования СанПиН)</i>	<i>1085</i>	<i>1120</i>	<i>1190</i>	<i>1225</i>	<i>1225</i>	<i>5845</i>
Региональный (национально-региональный) компонент и компонент образовательного учреждения (5-дневная неделя)	175	175	105	70	105	630
<i>Предельно допустимая аудиторная учебная нагрузка при 5-дневной учебной неделе (требования СанПиН)</i>	<i>980</i>	<i>1015</i>	<i>1085</i>	<i>1120</i>	<i>1120</i>	<i>5320</i>

Расчет часов БУП произведен для учебного года продолжительностью 35 учебных недель и точно соответствует максимально разрешенным СанПиН нормам образовательной загрузки.

БУП разрешает в У - IX классах устанавливать продолжительность учебного года от 34 до 37 недель. В этом случае перерасчет объема учебных занятий, установленного БУП 2004 г. в среднем для обучающихся в У - IX классах, в недельную учебную нагрузку показывает, что нагрузка обучающихся будет составлять в зависимости от продолжительности учебного года 34 или 37 учебных недель:

- при 6-дневной учебной неделе соответственно 34,4 и 31,5 часа в неделю (средняя норма СанПиН по У-IX классам - 33,4 часа в неделю);
- при 5-дневной учебной неделе соответственно 31,3 и 28,7 часа в неделю (средняя норма СанПиН - 30,4 часа в неделю).

Можно сделать вывод о том, что установление органами управления и образовательными учреждениями учебного года продолжительностью 34 учебных недели в среднем превысит по всем классам основной ступени образования разрешенный СанПиН максимальный предел на 1 час в неделю. Следовательно, органы управления и образовательные учреждения не могут устанавливать на ступени основного образования учебный год

продолжительностью 34 недели, т.к. это приведет к нарушению норм СанПиН.

Установление органами управления и образовательными учреждениями продолжительности учебного года на ступени основного общего образования 37 учебных недель дает возможность определить нагрузку обучающихся в соответствии с БУП в среднем на два часа в неделю меньше по сравнению с максимальной разрешенной образовательной нагрузкой, предусмотренной СанПиН.

В процентном отношении при переводе ступени основного общего образования на разрешенный БУП 37-недельный учебный год высвобождается примерно 6,5 % часов при 5-дневной учебной неделе и 6,25% часов при 6-дневной учебной неделе, что очевидно недостаточно для введения полноценного ДО в общеобразовательной школе.

**Табл. 5. БАЗИСНЫЙ УЧЕБНЫЙ ПЛАН ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ОСНОВНОЕ ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ(ИЗВЛЕЧЕНИЕ)<sup>12</sup>**

<b>ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ</b>	<b>не более 2100</b> ( не более 30 / не более 30 )
<b>РЕГИОНАЛЬНЫЙ (НАЦИОНАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНЫЙ) КОМПОНЕНТ</b>	<b>140</b> ( 2 / 2 )
<b>КОМПОНЕНТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ:</b>	<b>не менее 280</b> ( не менее 4 / не менее 4 )
<b>ИТОГО:</b>	<b>до 2520</b> ( 36 / 36 )
Предельно допустимая аудиторная учебная нагрузка при 6-дневной учебной неделе:	<b>2520</b> ( 36 / 36 )
Предельно допустимая аудиторная учебная нагрузка при 5-дневной учебной неделе:	<b>2450</b> ( 35 / 35 )

Профильное обучение на ступени среднего (полного) образования предполагает выбор обучающимися профильных предметов, изучение которых может потребовать разного количества часов учебной работы. Однако согласно пояснительной записке к БУП 2004 г. если полученное число часов меньше времени (2100 часов), предусмотренного на федеральный компонент, то можно дополнить состав учебного плана профиля еще каким-либо предметом на базовом или профильном уровне (из вариативной части БУП). После этого вновь подсчитать суммарное число часов на изучение выбранных предметов и сравнить их с максимально допустимым объемом

<sup>12</sup> – в скобках расчетный объем учебных часов в неделю: (X класс / XI класс).

федерального компонента. Если полученное число часов менее 2100, то следует еще раз дополнить учебный план каким-либо предметом.

Таким образом, как это видно из Табл. 3-Табл. 5, БУП 2004 г. устанавливает учебную нагрузку обучающихся в пределах всего разрешенного СанПиН объема, практически не оставляя времени для введения ДО в общеобразовательной школе.

### *Дополнительное образование*

В отличие от основного образования законодательством об образовании не установлена обязательность получения детьми дополнительного образования. Отсутствие государственной регламентации обязанностей обучающихся получать дополнительное образование создает возможность свободного выбора ДО в соответствии с интересами, способностями и склонностями обучающихся и способствует их максимальному личностному развитию. Кроме того, выбор индивидуального "учебного плана" и индивидуальной "образовательной траектории" в области ДО гораздо шире и не имеет ограничений, связанных с жесткой регламентацией учебного процесса по основным программам образования.

В пункте 1 ст. 9 Закона РФ "Об образовании" дается определение и общая классификация образовательных программ: образовательная программа определяет содержание образования определенных уровней и направленности, В Российской Федерации реализуются образовательные программы, которые подразделяются на :

- 1) общеобразовательные (основные и дополнительные);
- 2) профессиональные (основные и дополнительные).

Приведенные выше нормативы федеральных БУП 1998 г. и БУП 2004 г. установлены для разработки и реализации основных программ общего начального, основного и среднего (полного) образования в общеобразовательных учреждениях в соответствии с государственным образовательным стандартом, то есть в соответствии с обязательным минимумом содержания этих программ и максимальным объемом учебной нагрузки обучающихся. Для общеобразовательных учреждений указанные программы являются основными. Принятие государственных образовательных стандартов для основных образовательных программ установлено пунктом 1 ст. 7 Закона РФ "Об образовании".

Исходя из нормы пункта 1 ст. 9 и пункта 1 ст. 45 Закона РФ "Об образовании" дополнительные образовательные программы не могут быть предусмотрены основными образовательными программами, создаваемыми в соответствии с государственными образовательными стандартами. В отличие от основных программ образования программы дополнительного образования, как правило, не определяются и не лимитируются государственными стандартами, хотя Федеральным законом от 25.06.2002 г. №71-ФЗ и установлена возможность принятия государственных

образовательных стандартов для отдельных дополнительных образовательных программ в порядке, определяемом федеральным законодательством (см. пункт 1 ст. 7 Закона РФ "Об образовании").

Пункт 1 ст. 26 Закона РФ "Об образовании" определяет назначение дополнительного образования: дополнительные образовательные программы и дополнительные образовательные услуги реализуются в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества и государства. В соответствии с нормой пункта 6 ст. 14 Закона РФ "Об образовании" под дополнительным образованием детей в общеобразовательном учреждении понимается реализация образовательных программ и оказание платных образовательных услуг за пределами определяющих их статус основных образовательных программ.

Статья 26 Закона "Об образовании" относит к дополнительному образованию образовательные программы различной направленности, реализуемые:

- в общеобразовательных учреждениях и учреждениях и учреждениях профессионального образования за пределами определяющих их статус основных образовательных программ;
- в образовательных учреждениях дополнительного образования (в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в центрах профессиональной ориентации, музыкальных и художественных школах, школах искусств, домах детского творчества, на станциях юных техников, станциях юных натуралистов и в иных учреждениях, имеющих соответствующие лицензии;
- посредством индивидуальной педагогической деятельности, которая при условии получения доходов рассматривается как предпринимательская и подлежит соответствующей регистрации.

### **3.2 *Правовые проблемы в связи с введением дополнительного образования детей за счет уменьшения обязательной нагрузки обучающихся общеобразовательных школ***

#### **3.2.1 Проблема применимости действующих гигиенических требований**

В случае замены части обязательных часов учебной нагрузки обучением по программам дополнительного образования возникает необходимость установления суммарных предельных объемов нагрузки гигиеническими нормативами СанПиН, распространение установленных ограничений на занятия по дополнительным образовательным программам. Хотя эта проблема может быть решена путем распространения ограничений,

образовательной загрузки, установленных гигиеническими нормативами, также и на занятия по программам дополнительного образования, такое решение будет носить паллиативный характер ввиду возможных различий между обязательными занятиями по учебному плану и занятиями по программе дополнительного образования по уровню и характеру психо-эмоциональной и физической нагрузки на детей. Этот вопрос требует экспертной оценки со стороны специалистов в области гигиены труда детей, что возможно повлечет за собой изменение объемов предельно допустимой учебно-образовательной нагрузки в СанПиН. В соответствии с Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 20.03.1999 № 52-ФЗ программы методики и режимы воспитания и обучения допускаются к использованию при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии их санитарным правилам.

### **3.2.2 Проблема разграничения полномочий (компетенции) между РФ и субъектами РФ в сфере образования**

Пункт 5 ст. 30 Закона РФ "Об образовании" предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ и Минобрнауки РФ) не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные этим законом к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ. Между тем, к компетенции субъектов РФ в области образования пунктом 8 ст. 29 отнесено установление региональных (национально-региональных) компонентов государственных образовательных стандартов. Статья 7 Закона РФ "Об образовании" предусматривает наличие в государственном образовательном стандарте также компонента образовательного учреждения, при этом установление этого компонента отнесено ст. 32 Закона к компетенции самого образовательного учреждения.

В связи с этим возникает затруднительная правовая ситуация, состоящая в том, что без изменения ст. 7 Закона РФ "Об образовании" невозможно снять региональный и школьный компоненты ГОСа.

Объемы учебной нагрузки регионального и школьного компонентов жестко определены действующими БУП. Следовательно, без изменения БУП также невозможно уменьшить количество часов регионального и школьного компонентов ГОСа.

Правовые затруднения могут возникнуть при формировании бюджетов субъектов РФ в части расходов на образование (пункт 9 ст. 29 Закона), при установлении нормативов финансирования образования субъекта РФ, а также при выделении субвенций местным бюджетам на общее образование по основным программам и программам ДО в общеобразовательных учреждениях (пункт 6-1 ст. 29 Закона). Во всех перечисленных случаях право определять размеры финансирования

принадлежит не Российской Федерации, а субъекту РФ. При этом к компетенции Российской Федерации относится лишь "установление общих принципов финансирования образовательных услуг" (пункт 16 ст. 28 Закона).

В соответствии с подпунктом 14.1 пункта 2 ст. 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций) относится: решение вопросов предоставления ДО детям в учреждениях регионального значения. И в соответствии подпунктом 24 пункта 2 ст. 26-3 этого же Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ также относится решение вопросов обеспечения социальной поддержки граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам.

Очевидно, что как для отнесения учреждения ДО к категории учреждений регионального значения, так и для выделения из бюджета субъекта РФ социальной поддержки (субсидий) семьям, имеющим детей, и малоимущим гражданам, например, на оплату или частичную оплату ДО также потребуются самостоятельное решение субъекта РФ (за исключением дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях).

### **3.2.3 Проблема принятия федерального закона о государственном стандарте**

Замена часов занятий основной общеобразовательной программы часами занятий по дополнительной общеобразовательной программе (уменьшение числа часов занятий посредством изменения БУП) может быть истолкована правоохранительными органами, например, прокуратурой, судом, как определение "основных положений государственных образовательных стандартов" в смысле правовой нормы статьи 7 (пункт 4) Закона РФ "Об образовании". К "основным положениям" может быть отнесен принцип установления ГОСами и БУП максимального объема учебной нагрузки в соответствии с предельными гигиеническим нормативам СанПиН. Согласно упомянутой норме "основные положения государственных образовательных стандартов" устанавливаются не иначе как федеральным законом. Эта проблема скорее относится к категории рисков.



### **3.2.4 Проблема сметного финансирования и финансирования по контрактам в случае применения первой модели финансирования**

Модель организации муниципального конкурса на осуществление программ дополнительного образования (см. раздел 2.2.2) предусматривает заключение контрактов на предоставление ДО по результатам конкурса, проводимого КМЗ. В связи с этим возникает правовая неопределенность в части правоотношений муниципальных образовательных учреждений и учредителя. Бюджетный кодекс РФ предписывает финансирование бюджетных учреждений и иных некоммерческих организаций, наделенных имуществом на праве оперативного управления (см. пункты 1 и 2 ст. 161) на основе сметы доходов и расходов. Статья 296 Гражданского кодекса РФ предоставляет собственнику право давать задания созданному им учреждению. Проблема состоит в том, что основная плановая деятельность учреждения, финансируемая собственником по смете доходов и расходов не может (согласно Бюджетному кодексу) финансироваться в соответствии с контрактом (договором) между ними. Поэтому участие бюджетного учреждения в конкурсе должно быть обосновано его дополнительными возможностями выполнения работ, сверх текущей основной деятельности. Налицо противоречие между правовыми установлениями Бюджетного кодекса РФ и Гражданским кодексом РФ, предусматривающим свободу договора и равенство участников гражданских правоотношений. Фактически, Бюджетный кодекс, используя методы административного регулирования, ухудшает положение бюджетных организаций по сравнению с другими участниками рыночного оборота. Решение проблемы требует точного обозначения пределов основной плановой деятельности бюджетного учреждения.

### **3.3 Рекомендации по внесению изменений и дополнений в нормативно-правовую базу**

Анализ выявленных правовых проблем показывает, что они не могут быть решены в рамках действующего нормативно-правового регулирования. Это особенно касается Базисных учебных планов, а также полномочий и расходных обязательств субъектов РФ. В связи с этим предлагаются предварительные рекомендации о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, которые необходимы для введения предлагаемых моделей адресной социальной поддержки обучающихся по программам дополнительного образования.

1. В частности, в целях нормативного обеспечения финансирования ДО необходимо внести изменения и уточнения в пункт 2 статьи 26-3

Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ имея в виду дополнение перечня льготных категорий граждан в подпункте 24 категорией граждан (семей), имеющих доход ниже прожиточного минимума и средний по региону доход в расчете на одного члена семьи. К категориям граждан, имеющим право на целевую социальную поддержку за счет средств бюджета субъекта федерации следует также отнести обучающихся (детей, подростков и молодых людей) по основным программам общего, начального и среднего профессионального образования, проявивших выдающиеся способности в обучении (см. например п. 13 ст. 50 Закона РФ "Об образовании").

Указанные категории граждан рекомендуется включить в подпункт 13 пункта 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, предусмотрев для этих категорий обеспечение путем субвенций местным бюджетам государственных гарантий прав граждан на получение дополнительного образования как в общеобразовательных школах, так и в иных учреждениях, реализующих программы дополнительного образования, в полном размере затрат на дополнительное образование для семей, имеющих доход ниже прожиточного минимума, а также для обучающихся, проявивших выдающиеся способности, и в половинном размере затрат на дополнительное образование – для семей с подушевым доходом в размере среднего регионального заработка.

Порядок определения подушевого дохода, расчета размера субвенций и норматива финансирования дополнительного образования из бюджета субъекта федерации следует, отнести к полномочиям государственных органов власти субъектов федерации.

Представляется, что внесение в закон изменений такого характера уравнивает для одной (двух) категорий граждан порядок бюджетного финансирования дополнительного образования с порядком бюджетного финансирования основных программ общего начального, основного и среднего (полного) образования, начального и среднего профессионального образования.

2. Для введения предлагаемых моделей ДО необходимо внести изменения в федеральный Базисный учебный план с целью сокращения объема учебных занятий по всем трем компонентам: федеральному, региональному и школьному с тем, чтобы объемы загруженности обучающихся по основным программам общего начального, основного и среднего (полного) образования были бы значительно меньше (как минимум на 25%) предельных объемов, установленных гигиеническими требованиями СанПиН.

Высвобождение дополнительных часов за счет сокращения продолжительности уроков также требует изменения БУП: в котором

рекомендуется прямо установить минимальную и максимальную продолжительность одного урока (занятия) для каждой возрастной группы (класса) обучающихся.

Высвобождение часов только за счет регионального или школьного компонента представляется труднореализуемым ввиду нарушения автономии школы как одного из принципов государственной политики в области образования, нарушения прав субъектов федерации на проведение собственной политики в области образования. Это мало приемлемо также из-за возможной негативной реакции общества и юридико-технических сложностей, связанных с необходимостью изменения большого массива законодательства. Технически просто уменьшить число часов в БУП с помощью принятия правового акта Правительства и/или Минобрнауки РФ о введении нового БУП, в котором бы предусматривалось пропорциональное уменьшение аудиторной нагрузки по всем трем компонентам государственного образовательного стандарта.

3. Пункт 4 ст. 7 Закона РФ "Об образовании" представляется необходимым изложить в иной более понятной редакции, формулировка которой содержала бы конкретный перечень "основных положений государственных образовательных стандартов", и исключала бы тем самым различные толкования.

4. При увеличении количества занятий по программе дополнительного образования в общеобразовательном учреждении и одновременном сокращении объема аудиторных занятий необходим пересмотр действующих гигиенических правил СанПиН, которые должны учитывать не только факультативные, групповые и индивидуальные занятия при установлении предельных объемов загруженности детей, но и дополнительные занятия в школе. В связи с этим представляется целесообразным запросить экспертное мнение специализированных учреждений здравоохранения.

5. Апробация предлагаемых моделей введения ДО и адресной социальной поддержки обучающихся возможна в экспериментальном режиме при условии принятия приказом Минобрнауки РФ экспериментального БУП и определения по договору с субъектами федерации, участниками эксперимента, экспериментальных площадок для реализации БУП, способов финансирования адресной социальной поддержки трех категорий обучающихся по программам ДО.

### **3.4 О нормативно-правовом обеспечении моделей финансирования программ адресной социальной**

## **поддержки учащихся по программам дополнительного образования**

### **3.4.1 Модель муниципального конкурса на осуществление программ дополнительного образования**

Как отмечалось ранее, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетные организации, к каковым относятся все муниципальные образовательные учреждения, финансируются на основе сметы доходов и расходов. При этом ст. 296 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет права владения, пользования и распоряжения (*право распоряжения предоставлено только в отношении использования средств, полученных из внебюджетных источников, и имущества приобретенного на эти средства* – п. 2 ст. 298 ГК РФ, - см. также п. 3 ст. 161 ст. 6 "доходы бюджета" Бюджетного кодекса РФ) в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника учреждения, и назначением имущества. В гражданском законодательстве используется широкое понятие имущества, которое включает в себя и денежные средства. Следовательно, законодатель предполагает, что и денежные средства, выделяемые из бюджета ("закрепленное имущество") также должны расходоваться по целевому назначению и в соответствии с заданиями собственника. Данные нормы права фактически переводят имущественные правоотношения бюджетного учреждения с учредителем-собственником из области гражданского (частного) права в область административного права. Исключение, как отмечалось, составляет лишь имущество (денежные средства) из внебюджетных источников. В связи с указанным правовым статусом "закрепленного имущества" модель финансирования, предусматривающая проведение конкурса по муниципальным закупкам образовательных услуг с последующим заключением контракта не отвечает правовым установлениям гражданского и бюджетного законодательства. Для реализации такой модели требуется организационно-правовая форма небюджетного учреждения (например, Автономное учреждение, ГМАНО). Бюджетное учреждение не может заключать контракт со своим учредителем-собственником, поскольку собственник в административном порядке вправе дать задание на выполнение услуг без контракта, профинансировать их по смете с определением целевое использование сметных средств. Нормативно-правовое обеспечение модели может быть реализовано при условии принятия соответствующих федеральных законов о новых организационно-правовых формах государственных и муниципальных некоммерческих организаций, отмены пункта 2 ст. 161 ГК РФ и преобразования бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы.

### **3.4.2 Модель социальных счетов на оплату услуг дополнительного образования**

Модель финансирования программ адресной социальной поддержки, предусматривающая оплату дополнительных услуг через социальные счета укладывается в сложившийся правовой режим бюджетного учреждения, поскольку в этом случае оказываются платные образовательные услуги, доходы от которых, хотя и составляют "неналоговые доходы бюджета", но учитываются отдельно и находятся в самостоятельном распоряжении бюджетного учреждения.). Представляется, что для реализации такой модели правовых препятствий не имеется. Однако реализация модели несомненно усложняется необходимостью проведения объемной организационной работы, связанной с открытием социальных счетов и отработкой взаимодействия участников образовательного процесса с органами социальной защиты населения.

## **4 Рекомендации по совершенствованию системы оплаты труда педагогических работников общеобразовательных учреждений**

### **4.1 Анализ нормативно-правовой базы оплаты труда учителей**

Для оплаты труда педагогических работников муниципальных и государственных образовательных учреждений (за исключением учреждений высшего профессионального и послевузовского образования) ранее и в настоящее время применяется система оплаты, предусматривающая расчет заработной платы педагогов муниципальных учреждений применение одной простой формулы "тарификации" и еще одной формулы для определения "почасовой оплаты".

#### **4.1.1 Тарификация**

Месячная заработная плата учителя определяется путем умножения размера ставки заработной платы, установленный по его разряду ЕТС, на фактическую нагрузку в неделю (в часах) и деления полученного произведения на установленную за ставку норму часов педагогической работы в неделю.

Пример: Учитель математики ведет преподавательскую работу в V-IX классах в объеме 23 часов в неделю.

Месячный заработок этого учителя рассчитывается путем умножения установленного ему размера ставки заработной платы на 23 часа (недельный объем учебной нагрузки) и деления полученного результата на 18 (норму часов педагогической работы в неделю, за которую в этих классах выплачивается ставка заработной платы).

Установленный путем такой тарификации месячный заработок с установленными доплатами и надбавками выплачивается регулярно до следующей тарификации, которая проводится, как правило, только один раз в год. Фактически устанавливается месячный оклад учителя на один учебный год.

#### **4.1.2 Почасовая оплата**

Размер оплаты за один час педагогической работы определяется путем деления месячной ставки заработной платы педагогического работника за норму часов педагогической работы в неделю на среднемесячное количество

рабочих часов, установленное по занимаемой должности (например, для учителя и педагога дополнительного образования – это 72 часа в месяц).

Среднемесячное количество рабочих часов определяется путем умножения нормы часов педагогической работы в неделю, установленной за ставку заработной платы педагогического работника, на количество рабочих дней в году (по пятидневной рабочей неделе и деления полученного результата на 5 (количество рабочих дней в неделе), а затем на 12 (количество месяцев в году).

Такая система оплаты основана на фактически утратившей силу, но применяемой за неимением другого «Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников просвещения», утвержденной приказом Министерства просвещения СССР от 16.05.1985 № 94.

В 2003 г., т.е. почти одновременно с принятием федеральных законов РФ, предусматривающих разработку собственных систем оплаты труда работников государственных и муниципальных бюджетных учреждений соответственно органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, Правительство РФ приняло противоречивое Постановление "О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений" № 191 от 03.04.2003 г. Этим постановлением закреплено основное правило старой Инструкции о выплате ставки заработной платы не за все рабочее время педагога, а лишь за его урочную часть - так называемую "норму часов педагогической работы за ставку заработной платы". Поскольку рабочее время педагогических работников установлено законом в размере 36 часов в неделю, а "норма часов за ставку" составляет, например, для учителей и педагогов дополнительного образования 18 часов в неделю, остальная часть работы либо не оплачивается вообще, либо оплачивается с помощью несущественных доплат и не нормируется. Трудовой кодекс РФ уполномочивает Правительство РФ устанавливать особенности регулирования рабочего времени отдельных категорий работников (но не их заработной платы, систем оплаты труда) Таким образом, Постановление № 191 фактически неправомерно регулирует заработную плату под видом регулирования рабочего времени. Как очевидно уже из самого названия, в Постановлении № 191 не проводится разграничения между рабочим временем педагога и временем педагогической работы за тарифную ставку. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и

дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Трудовым кодексом РФ в редакции закона от 22.08.2004 г. №122-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления отнесены вопросы по установлению размеров и условий оплаты труда работников, соответственно, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений.

Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08. 2004 г. внесены изменения в Закон РФ "Об Образовании", в соответствии с которыми образовательные учреждения наделены правом установления заработной платы работников образовательных учреждений, выплачиваемой за счет средств бюджета, включая надбавки и доплаты к должностным окладам работников.

Таким образом, новыми законами право определять системы (условия) оплаты труда в учреждениях, финансируемых из местного бюджета, передано местным органам самоуправления, а право установления заработной платы работников образовательных учреждений, выплачиваемой за счет средств бюджета, включая надбавки и доплаты к должностным окладам передано образовательным учреждениям. Федеральный закон № 122-ФЗ вступил в силу с 01.01.2005 г., соответственно с этого же дня вступили в силу изменения, внесенные в ТК РФ и в Закон РФ «Об образовании». Новые правовые нормы не предусматривают обязательного применения традиционной тарифной системы, что дает возможность на местном уровне и в муниципальных образовательных учреждениях применять иные системы оплаты труда, например, устанавливать размеры окладов квалифицированным работникам условиями трудового договора. (Например, за счет бюджетных ассигнований на заработную плату и денежных средств, как бюджетных, полученных в результате приносящей доходы деятельности, так и полученных из внебюджетных источников).

Тем не менее, при определении собственных систем оплаты труда учреждения образования и местные органы самоуправления вынуждены соблюдать не отмененное Постановление Правительства № 191, которое не допускает оплату в размере тарифной ставки учебной работы, выполняемой в меньшем объеме, чем это предусмотрено Постановлением. Кроме Постановления № 191 применению собственных систем оплаты труда препятствует , некорректная формулировка статьи 153 Федерального закона



№ 122-ФЗ, в соответствии с которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при издании нормативных правовых актов, определяющих вновь размеры и условия оплаты труда работников (включая надбавки и доплаты) государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений, не вправе снижать размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), предусмотренные по состоянию на 31 декабря 2004 года. Критическим моментом здесь является включение слов "условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты)", ссылаясь на которые сторонники сохранения архаичной тарифной системы оплаты утверждают, что введение новых систем будет незаконно, поскольку даже при повышении размера заработной платы новой системой оплаты труда не могут быть сохранены старые условия оплаты.

Статья 135 ТК РФ предусматривает, что системы заработной платы, размеры тарифных ставок, окладов, различного рода выплат устанавливаются работникам учреждений, финансируемых из бюджетов, «соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами», т.е. для учреждения, финансируемого из местного бюджета - правовыми актами органов местного самоуправления. Однако как отмечалось выше пп. 10. п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 г. относит «установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования» к полномочиям самого образовательного учреждения. Нормы Закона РФ «Об образовании» в редакции от 22.08.2004 г. и нормы ст. 135 ТК РФ в той же редакции не согласуются между собой. Оба закона приняты Федеральным Собранием РФ, поправки в указанные нормы законов внесены одновременно и одним и тем же Федеральным законом № 122-ФЗ. В части регулирования заработной платы ТК РФ является общим законом. Исходя из принципов коллизионного права, приоритет должен быть отдан нормам специального закона, т.е. Закону РФ «Об образовании».

#### **4.1.3 Доплаты, надбавки, процентные повышения ставок (применение коэффициента)**

В течение длительного периода времени различными подзаконными нормативными актами (*постановлениями, приказами, положениями об отдельных видах учебных заведений, изданными центральными органами исполнительной власти*) для педагогических работников устанавливались разного рода доплаты и надбавки, в том числе процентные повышения (коэффициенты) тарифных ставок за выполнение отдельных видов работ. Например, доплата за классное руководство, проверку письменных работ, заведование кабинетом; процентное повышение ставки за работу в специальных образовательных учреждениях или отдельных должностях, в

гимназиях, лицеях, школах с углубленным изучением предметов и т.п. В настоящее время право на установление доплат, надбавок и повышающего коэффициента к ставкам заработной платы предоставлено местным органам самоуправления и школам и не противоречит действующим федеральным нормативным актам. Повышение зарплаты учителей путем установления доплат, надбавок и повышающих коэффициентов требует наличия финансовых средств и может быть юридически оформлено принятием правовых актов органами местного самоуправления либо органами управления образовательного учреждения.

#### **4.1.4 Выводы**

1) До отмены или внесения изменений в Постановление Правительства № 191, и внесения изменений в статью 153 Федерального закона № 122-ФЗ права местных органов управления и образовательных учреждений на установление собственных систем оплаты труда педагогических работников не могут быть реализованы в бесспорном порядке. В связи с этим повсеместно применяется тарифная система оплаты труда, основанная на Инструкции о порядке исчисления заработной платы работников просвещения и ЕТС.

2) Повышение заработной платы учителей общеобразовательных школ при снижении их учебной (урочной) нагрузки в связи с введением ДО возможно путем установления местными органами управления и образовательными учреждениями надбавок, доплат и повышающих коэффициентов.

В соответствии с законодательством работодатель в пределах средств, направляемых на оплату труда, имеет право устанавливать системы премирования, стимулирующих доплат и надбавок с учетом мнения выборного профсоюзного органа, которые закрепляются в коллективном договоре, локальном акте образовательного учреждения.

### **4.2 *Рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования системы оплаты труда учителей в условиях снижения учебной нагрузки***

#### **4.2.1 Правовые основания**

Федеральным законом № 122-ФЗ внесены изменения в законоположения, касающиеся оплаты труда, в т.ч. и оплаты труда работников образовательных учреждений. В частности, изменена ст. 32 Закона РФ «Об образовании» (подпункт 10 пункта 2 ст. 32): в компетенцию образовательного учреждения включено «установление заработной платы

работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования».

*(Для справки: ранее этой законодательной нормой образовательным учреждениям предоставлялось право «установления ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения в пределах собственных финансовых средств и с учетом ограничений, установленных федеральными и местными нормативами».)*

Этим же федеральным законом внесены изменения в Трудовой кодекс РФ. Извлечение из ТК РФ в редакции от 22.08.2004:

*«Статья 135. Установление заработной платы*

*Системы заработной платы, размеры тарифных ставок, окладов, различного рода выплат устанавливаются:*

*работникам организаций, финансируемых из бюджетов, - соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами;*

*работникам организаций со смешанным финансированием (бюджетное финансирование и доходы от предпринимательской деятельности) – законами, иными нормативными правовыми актами, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами организаций;...*

*Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений ежегодно, до внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год, разрабатывает единые рекомендации по системе оплаты труда, включая ставки (оклады), доплаты и надбавки, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работников организаций, финансируемых из бюджетов, на федеральном, региональном и местном уровнях, которые учитываются Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при определении размеров финансирования учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры и других учреждений бюджетной сферы...»*

Следует отметить, что в части первой ст. 135 ТК РФ слово «бюджета» заменено на слово «бюджетов», что означает право представительных органов и органов управления любого из уровней (РФ, субъекта федерации и уровня местного образования) устанавливать системы оплаты труда для финансируемых из бюджета соответствующего уровня организаций своими нормативными правовыми актами.

Рекомендации Российской трехсторонней комиссии не имеют юридически обязательного характера: термин «учитываются» следует истолковывать в процессуальном смысле, как требование рассмотреть и принять или не принять рекомендации с указанием в нормативном документе

о том, что рекомендация рассмотрена, и указанием причин и мотивов ее отклонения или принятия.

*(Из Бюджетного кодекса РФ: «Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда ... работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений»).*

#### **4.2.2 Некоторые предварительные предложения**

Представляется необходимым переход с тарифной системы на отраслевую систему оплаты труда педагогических работников без применения тарификации по учебным часам. Такой переход предполагает введение штатного расписания для педагогических работников школ, введение индивидуальных планов работы педагогических работников и установление требований к нормированию видов работ, предусмотренных в индивидуальных планах, в частности, установление «рамочного» нормирования по часам всех видов работы преподавателя. При этом размер заработной платы преподавателя школы не должен находиться в зависимости от установленных в индивидуальном плане объема учебных занятий и объема других видов работы. Преподаватель получает оклад (ставку), установленный штатным расписанием, и доплаты, надбавки за выполнение индивидуального плана, который может корректироваться по согласованию с администрацией в течение учебного года. Это дает возможность установления различных соотношений аудиторной и внеаудиторной работы, например, при минимальной учебной (урочной) нагрузке преподаватель может вести больший объем внеаудиторной работы и получать в полном размере установленную ему в соответствии с условиями трудового договора заработную плату.

Для установления той или иной системы оплаты труда образовательное учреждение разрабатывает и принимает по согласованию с учредителем локальный нормативный акт «Положение об оплате труда», при необходимости - вносит изменения в коллективный договор. При разработке такого локального акта следует учитывать требования законодательства о труде, в соответствии с которыми введение новой системы оплаты труда не может ухудшать положение работника по сравнению с его положением, ранее установленным законодательством, коллективным договором или локальными актами.

#### **4.2.3 Предложения по внесению изменений в законодательство**

Оптимальным вариантом, было изменение Постановления № 191 или полная отмена Постановления № 191 (с принятием нового Постановления Правительства).

Во избежание казуистического толкования профсоюзными органами, настаивающими на сохранении устаревшей тарифной системы оплаты труда педагогов, необходимо внести минимальные изменения в статью 153 Федерального закона № 122-ФЗ, которая в нынешней ее редакции сформулирована некорректно, и блокирует предоставленные этим же законом полномочия субъектов федерации, муниципалитетов и муниципальных школ по установлению своих систем оплаты труда.

Приводим в извлечении официальный текст ст. 153 (некорректно использованные слова выделены):

*"Статья 153*

*2. При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия:*

*вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме **не могут быть ниже** размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года;..."*

Предлагается следующая редакция пункта 2 ст. 153 (ключевые положения выделены):

*"Статья 153*

*2. При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия:*

*вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты) **не могут ухудшать положение работников**, а вновь установленный **суммарный размер оплаты труда работника не может быть ниже** суммарного размера его заработной платы по состоянию на 31 декабря 2004 года. Размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже , размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года;..."*

## Список литературы

1. Children's Budget Report: The Detailed Analysis of Spending on Low-Income Children's Programs in 13 States By Kimura Flores, Toby Douglas, Deborah A. Ellwood.
2. Education Funding And Low-Income Children: A Review Of Current Research by Kevin Carey.
3. Бедность и льготы: мифы и реальность. – М.: Независимый институт социальной политики, 2002.
4. Бюджетный кодекс РФ.
5. Гражданский кодекс РФ.
6. Закон РФ "Об образовании" в редакции Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.
7. Закон РФ «Об утверждении федеральной программы развития образования» № 51-ФЗ от 29 марта 2000 г.
8. Инструкция о порядке исчисления заработной платы работников просвещения», утвержденной приказом Министерства просвещения СССР от 16.05.1985 № 94.
9. Концепция модернизации российской системы образования. Принята Госсоветом Российской Федерации 29 августа 2001 года.
10. Методическое пособие по поведению образовательной игры «Мой город и мы». – М., 2004.
11. Мониторинг экономики образования: Информационный бюллетень / Министерство образования РФ, ГУ-ВШЭ. – М., 2005. – № 5 (13): Затраты домохозяйств на образование детей (2002/2003 учебный год).
12. Мониторинг экономики образования: Информационный бюллетень / Министерство образования РФ, ГУ-ВШЭ. – М., 2005. – № 7 (15): Образование детей и взрослых: семейные проекты траекторий.
13. Мониторинг экономики образования: Информационный бюллетень / Министерство образования РФ, ГУ-ВШЭ. – М., 2005. – № 4 (12): Бюджетное финансирование образования.
14. Население России 1998. Шестой ежегодный демографический доклад / Под ред. А. Г. Вишневого. – М.: Книжный дом «Университет», 1999.
15. Национальная доктрина образования в РФ. Постановление правительства от 4.10.2000г. № 751.
16. О развитии дополнительного образования детей в условиях общеобразовательного учреждения. Одобрено Решением коллегии Минобразования России 23.11.92 №22/1.
17. О развитии учебно-исследовательской деятельности учащихся в системе дополнительного образования. Одобрено Решением коллегии Минобразования России 10.01.96 №1/1.

18. О стратегии развития дополнительного образования государственных и муниципальных учреждений дополнительного образования детей. Одобрено Решением коллегии Минобразования России 25.04.94 №12/1.
19. О'Салливан А. Экономика города. – М.: Инфра-М, 2002.
20. Образование в Российской Федерации: Стат. ежегодник – М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
21. Опыт восстановления и совершенствования деятельности общеобразовательных учреждений общего образования и здравоохранения в Новосибирской и Ростовской областях. – М.: Фонд социальных проектов, 2003.
22. Письмо Министерства образования 27.06.95 №48-М «О фактах неправомерного взимания денежных средств с родителей обучающихся».
23. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 19 августа 2003 года № 20-51-2564/20-05 «О реализации Федерального закона от 07.07.2003 N 123-ФЗ».
24. Постановление Правительства РФ "О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений" № 191 от 03.04.2003 г.
25. Предложения Минздравсоцразвития России по реформированию оплаты труда работников организаций бюджетной сферы в 2005-2006 гг. и увеличению размеров оплаты труда работников организаций бюджетной сферы и пенсий на период 2006-2008 гг. (government.gov.ru).
26. Приказ Министерства образования Российской Федерации № 1312 от 9 апреля 2004 г.
27. Приказ Министерства образования Российской Федерации "Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования" от 09.03.2004 г. № 1312.
28. Приказ Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации "Об утверждении базисного учебного плана общеобразовательных учреждений Российской Федерации" Минобразования России от 09.02.98 N 322.
29. Примерный перечень платных дополнительных образовательных услуг, которые может оказывать образовательное учреждение за рамками соответствующих образовательных программ и государственных стандартов. Письмо Министерства образования РФ от 21 июля 1995 года N 52-М.
30. Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I).

31. Протокол заседаний коллегии Министерства образования и науки РФ от 06.10.2004г. №ПК-2 «О ходе реализации Межведомственной программы развития системы дополнительного образования детей».
32. Рагозина Л. Г. Социальный счет как модель потребительской субсидии: опыт внедрения в России. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.
33. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004: Стат. сб. / Росстат. – М., 2004.
34. Российское образование в контексте международных показателей: Сопоставительный доклад / Полетаев А. В., Агранович М. Л., Жарова Л. Н.; ГНИИ ИТТ «Информика» – М.: Аспект Пресс, 2003.
35. СанПиН 2.4.2.1178-02 "Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях". Введены в действие Постановлением Министерства здравоохранения Российской Федерации и Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.11.2002 г. № 44.
36. Социальная помощь: на пути к адресности: Сб. ст. / Под ред. М. И. Либоракиной. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.
37. Социальное положение и уровень жизни населения России / Госкомстат. – М., 2002.
38. Тамбовцев В. Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. – 2005. – № 3. – С. 4-19.
39. Типовое положение об учреждении дополнительного образования детей. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации № 233 от 07.03.1995г.
40. Трудовой кодекс РФ в редакции закона от 22.08.2004 г. №122-ФЗ.
41. Федеральная межведомственная Программа развития системы дополнительного образования детей на 2002-2005 годы. Приказ Минобразования России от 25.01.2002г. №193.
42. Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 20.03.1999 № 52-ФЗ.
43. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ.
44. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ.
45. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».
46. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации».



Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

47. Федеральный закон от 25.06.2002 г. №71-ФЗ.
48. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
49. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
50. Федеральный закон РФ от 07.07.03 № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений».

**Развитие дополнительного образования в условиях снижения нагрузки учащихся и совершенствования системы оплаты труда педагогов  
(учебно-методические материалы)**