

НОВЫЙ ЗАКОН ОБ ОБРАЗОВАНИИ: проблемы, которые нам придётся решать



Анатолий Валентинович Соложнин,
кандидат педагогических наук

Что принципиально нового в новом Законе «Об образовании в РФ» и есть ли возможность изменить ситуацию в системе образования? На эти вопросы пытается ответить автор — опытный управленец, многие годы проработавший руководителем Управления образования г. Нижний Тагил.

- образовательная организация
- образовательное учреждение
- право на образование
- инклюзивное образование
- «статусные» школы
- образовательные программы

Насчёт изменений, вспомнив лишь элементарные сведения из теории систем, можно сразу дать ответ: не может произойти быстрых изменений лишь при одном условии — появлении нового текста основного федерального документа. Нужны изменения в главных носителях самой системы образования, которая представлена авторами закона через структуру, включающую практически всё, что хоть как-то касается образовательной организации (статья 10): от федеральных государственных образовательных стандартов, педагогов, родителей, учащихся до объединения юридических лиц, работодателей, «осуществляющих деятельность в сфере образования».

Время на приведение всей образовательной системы страны к новому

состоянию дано до 1 января 2016 года. Оно и понятно: ведь помимо того, что школам предстоит переписать заново все свои нормативные документы, поменять печати, бланки и вывески, правительство страны стоит перед сложной задачей — подготовить и принять более 140 нормативных правовых документов, на которые есть ссылки в тексте закона. По этой причине практиками закон назван отсылочным. А раз так, большинство администраторов уже настроено не предпринимать серьёзных действий по изменению обычного порядка вещей, пока не появятся разъяснения, инструкции по статьям, содержащим отсылки. И тем не менее, обратим внимание на некоторые нормы, которые могут вскоре заставить администраторов образования жить по-новому.

Право на образование

Что в старом, что в новом законе общие права выглядят примерно одинаково. Право имеют все. Снято, например, условие конкурентности на поступление в средние специальные учебные заведения, следовательно, в педагогические колледжи дорога открыта любому желающему. Вызывает интерес появление таких понятий, как «дискриминация», «инклюзивное образование». В статье 5 гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. Органы власти должны создать условия «для получения **без дискриминации** качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, **оказания** ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения, и условия, в максимальной степени способствующие получению образования определённого уровня и определённой направленности, а также социальному развитию этих лиц, **в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья**».

Несмотря на то, что обязанность по созданию условий возложена на органы управления, непосредственно заниматься такими условиями придётся администрации школы, особенно тогда, когда речь идёт о специальных педагогических подходах, методах и способах общения с детьми и организации *инклюзивного образования*. Надо учесть, что новый закон позволяет органам государственной власти субъектов РФ открывать «отдельные организации, осуществляющие образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам» (часть 5 статьи 79). Однако ссылка на инклюзивное образование предполагает возможность обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в обыч-

ной массовой школе. Для детей, которые будут учиться в массовой школе, закон предусматривает особые федеральные государственные образовательные стандарты или специальные требования (часть 6 статьи 11): «В целях обеспечения реализации права на образование учащихся с ограниченными возможностями здоровья устанавливаются федеральные государственные образовательные стандарты образования указанных лиц или включаются в федеральные государственные образовательные стандарты специальные требования».

Итак, или другие стандарты, или к обычным стандартам будут специальные требования. С одной стороны, это позволяет организовать образовательный процесс, который был бы по силам ребёнку. Но с другой стороны, педагогам и руководителям придётся убедить родителей и самого ребёнка перейти на такой облегчённый стандарт и затем получить соответствующий документ об образовании. По сути, это более изящное название классов, которых родители и дети чаще всего старались избежать из-за документа об образовании «не как у всех». И тем не менее, право выбора остаётся за родителями. Безусловно, это гуманный шаг по отношению к больным детям, но шаг этот придётся делать самим школам, поэтому самое время заняться подготовкой соответствующих специалистов.

Останутся ли «статусные школы»?

В соответствии со статьёй 9 к полномочиям органов местного самоуправления добавлена обязанность закреплять за образовательными организациями «конкретные территории муниципального района, городского округа». Этим дополнением завершены дискуссии о микрорайонах (быть им или не быть). Школы должны будут обеспечивать приём в первую очередь детей, проживающих вблизи школы, «своего» микрорайона. Правила приёма, как и прежде, «устанавливаются в части,

не урегулированной законодательством об образовании, организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно» (часть 9 статьи 55). Директора гимназий и лицеев первыми увидели эту неприятную новость и начали задумываться о будущем своих образовательных учреждений повышенного статуса. Ведь чего греха таить, пользуясь скользкими формулировками прежнего закона, принимали детей на основе конкурса, обеспечивая тем самым повышенный статус как среди контингента, так и по результатам качества образования. Придумать что-либо, пользуясь статьёй 55, в отношении правил приёма не представляется возможным, так как право имеют все. Есть небольшая надежда на пользование правом индивидуального отбора. Частью 5-й статьи 67 **разрешён «индивидуальный отбор»** при приёме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углублённым изучением отдельных предметов или для профильного обучения». Обратим внимание: проводить индивидуальный отбор школы могут только с основной ступени общего образования, т.е. не раньше пятого класса. Порядок отбора должны определить субъекты РФ через собственные законодательные акты.

Помимо отбора на углублённые или профильные программы, у школ появляется возможность конкурса или индивидуального отбора также со ступени основного образования, если в школе работают по программам, интегрированным с дополнительным предпрофессиональным образованием в области физической культуры и спорта. Также конкурс или отбор разрешён при приёме детей на образовательные программы среднего профессионального образования в области искусств, если они интегрированы с образовательными программами основного общего образования. В последнем случае речь идёт о приёме в колледж искусств или в другое подобное учреждение, которое реализует помимо профессиональных ещё и общеобразовательные программы (часть 6 статьи 67). В первом и во втором случае конкурс или отбор будет проводиться «на основании оценки способностей к занятию отдельным видом искусства или спорта».

Таким образом, директора гимназий и лицеев могут рассчитывать на «свой контингент»

в трёх случаях: при углублённом или профильном обучении, при интеграции программ с программами физической культуры и спорта, при подсоединении своих школ к учреждениям профессионального образования в области искусства. К немассовым формам поддержки детей, проявляющих выдающиеся способности, можно отнести «нетиповые образовательные организации». Порядок их создания и функционирования чётко в законе не определён. Говорится об этом в общем виде в статье 77, которая аккуратно ссылается на часть 11 статьи 13, ссылающуюся, в свою очередь, на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики. Иными словами, «ждём-с».

Образовательные программы

На основании части 5 статьи 12 администрации школ предстоит разрабатывать образовательную программу. Эта статья практически повторяет свою предшественницу из Закона РФ «Об образовании» 1992 года.

Прежний закон тоже обязывал школы разрабатывать образовательные программы на основе федеральных государственных образовательных стандартов. Однако их придётся обновить хотя бы потому, что Минобрнауки уже создал рабочую группу для разработки примерных основных образовательных программ. Кроме того, в новом законе дано уже новое определение «основной образовательной программы»: это «учебно-методическая документация (примерный учебный план, примерный календарный учебный график, примерные рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов), определяющая рекомендуемые объём и содержание образования определённого уровня и (или) определённой направленности, планируемые результаты освоения образовательной программы,

примерные условия образовательной деятельности, включая примерные расчёты нормативных затрат оказания государственных услуг по реализации образовательной программы» (часть 10 статьи 2).

Реестр основных образовательных программ будет публиковаться на общедоступном портале. Обратите внимание на перечень компонентов основной образовательной программы — самостоятельно директорам и завучам это не сочинить. Так что для тех, кто не намерен быть эксклюзивной школой, материалы из реестра могут стать бланком для составления собственной образовательной программы, вплоть до рабочих программ учебных предметов. Любые отклонения, творческие вставки в «примерные основные» придётся обосновывать при проверках надзорных органов, дабы не стать разрушителем «единства образовательного пространства на территории Российской Федерации...» (пункт 4 части 1 статьи 3).

Представляет интерес для руководителей школ статья 13 «Общие требования к реализации образовательных программ». Подобного названия в предшествующем законе нет. Новостью для нас станут сетевые формы реализации образовательных программ, а также прописанные образовательные технологии. Прочитав часть вторую этой статьи: «При реализации образовательных программ используются различные образовательные технологии, в том числе дистанционные образовательные технологии, электронное обучение». Конечно, возникает вопрос о том, что будет пониматься под «образовательной технологией» и является ли «электронное обучение» собственно образовательной технологией? Погрешности в логике, по-моему, присутствуют. А раз так, следует ожидать от главных комментаторов закона разъяснений.

Можно быть уверенным в том, что раз в законе появились новые понятия, то они должны быть предъявлены как рабочие инструменты. Более подробно смысл этих но-

ваний раскрыт в статьях 15 и 16. Заметим, что в действующем Положении о лицензировании образовательной деятельности, с последними изменениями от 27.12.2012 г., электронное обучение и дистанционные образовательные технологии входят в перечень лицензионных требований и условий (подпункты «е» пункта 5). В этот же перечень вошёл факт наличия или отсутствия сетевой формы реализации образовательных программ (пункт 3 части 15 статьи 91 Закона «Об образовании в РФ»). Поэтому при очередном лицензировании придётся эти особенности учесть.

Пока непонятно, как подойти к реализации части 3 статьи 13, где говорится, что «при реализации образовательных программ организацией, осуществляющей образовательную деятельность, может применяться форма организации образовательной деятельности, основанная на модульном принципе представления содержания образовательной программы и построения учебных планов, использовании соответствующих образовательных технологий». Итак, речь идёт о форме, которая основана на модульном принципе и ещё с использованием «соответствующих образовательных технологий». Думается, что в массовом обучении такая норма применяться будет не часто. Скорее всего, сгодится она для обучения детей, которые живут на значительном расстоянии от школы, и детей с ограниченными возможностями осваивать сразу несколько предметов. К примеру, спортсмен, выехавший на сборы, может осваивать с помощью дистанционных технологий два-три предмета, представляющих для него особую ценность. Он также может воспользоваться услугами другой образовательной организации, находящейся по месту своего пребывания — это уже будет отнесено к сетевой форме. Но в этом случае потребует договор между своей школой и той организацией, где он временно получает образовательные услуги. В статье 15 об этом говорится более подробно.

Авторы закона, по всей видимости, предусмотрели возможность возникновения вопросов, поэтому завершили статью частью 11, где как раз и говорится, что «Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровня и (или) направленности или по соответствующему виду образования устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, если иное не установлено настоящим федеральным законом». Эта часть, по сути, объясняет, что все неразрешённые вопросы будут толковаться и комментироваться Минобрнауки РФ.

О типах образовательных организаций и наименованиях

Со временем придётся сменить название «образовательное учреждение» на «образовательную организацию». А это уже по смыслу влечёт за собой новую редакцию всего Устава школы. В какие сроки это произойдёт, можно только догадываться. В соответствии с новым законом тянуть процесс можно до января 2016 года. Но практика намного интереснее и динамичнее. Поэтому надо иметь в виду два обстоятельства.

Планы перехода на новый документ должны будут вскоре появляться в каждом регионе и в муниципалитетах: наверняка высшие руководители регионов пожелают отчитаться перед руководством страны о досрочном переходе. Поэтому можно предположить, что в течение года-двух этот процесс будет завершён, поскольку у кого-то состоится очередное лицензирование, кто-то будет вносить изменения в действующий Устав. После 1 сентября 2013 года, при наступлении подходящей ситуации, будет просто разумно, дабы не делать двойную работу, сразу и принять Устав в новой редакции. Обратим внимание, что требования к Уставам в законе минимальны (статья 25). Образовательная организация по законодательству приравнена ко всем прочим некоммерческим организациям (часть 1 статьи 22). Сам же Устав должен помимо специфических деталей содержать

всего четыре пункта сведений: тип, учредитель, виды реализуемых образовательных программ, структура и компетенция органов управления, порядок их формирования и сроки полномочий.

Наименование

Часть 5 статьи 23 сообщает нам, что наименование образовательной организации должно содержать указание на её организационно-правовую форму и тип образовательной организации.

Для школы тип указан в пункте 2 части 2 статьи 23: «общеобразовательная организация — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели её деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования».

Часть 6 той же статьи более подробно разъясняет: «В наименовании образовательной организации могут использоваться наименования, указывающие на особенности осуществляемой образовательной деятельности (уровень и направленность образовательных программ, интеграция различных видов образовательных программ, содержание образовательной программы, специальные условия их реализации и (или) особые образовательные потребности учащихся), а также дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и иные функции)». Итак, пытаемся сконструировать название для школы:

Организационно-правовая форма: **муниципальная бюджетная**. Как варианты: государственная, частная (в зависимости от того, кем она создана); казенная, автономная (в зависимости от типа по 83-ФЗ).

Собственно тип образовательной организации: **общеобразовательная организация.**

Указание на уровень образовательной программы: **среднее общее.**

Указание на направленность образовательных программ: в законе прямо не указано, какие именно могут быть направленности. Предполагаем, что авторы имели в виду профильность программ и указание на углублённое изучение отдельных предметов. Поэтому очень осторожно допустим, что именно в этой строчке нашего конструктора можно указать наличие или отсутствие углублённого изучения предметов. Допустим, это будет математика. Название в нашем случае будет: **«Муниципальная бюджетная общеобразовательная организация среднего общего образования с углублённым изучением математики школа №__».** Слово «школа» мы применили и по привычке и по смыслу. В законе такого понятия мы не нашли. Но часть 6 статьи 23 разрешает указывать в названии «иные функции», то есть добавлять то, что по замыслу автора названия отражает содержание деятельности организации.

Ответственность образовательной организации

За нарушение законодательства, ограничение чьих-либо прав всегда есть ответственность виновных лиц. В действующем ныне законе (в старой редакции), в пункте 3 статьи 32 говорится: «Образовательное учреждение несёт в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за:…» и перечислены пять направлений, от «невыполнения функций, отнесённых к его компетенции» до «иных действий, предусмотренных законодательством...». Как видим, поле для поисков нарушений достаточно широкое.

В редакции нового закона мы видим практически те же возможные нарушения, но с дополнениями. Так, «за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и её должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях». Упомянутый же Кодекс в статье 5.57 содержит суровые санкции. За нарушения или незаконное ограничение права на образование на директора может быть наложен штраф от тридцати до пятидесяти тысяч рублей, а на школу — от ста до двухсот тысяч рублей.

Последнее обстоятельство ещё раз демонстрирует намерение законодателя ввести школы в общий эшелон организаций, предприятий, занятых оказанием услуг, где процессы регулируются договорами сторон, которые самостоятельно регулируют свои отношения. Об этом, об отношениях, кстати, и говорится в первых статьях закона (статьи 1–2). Этому же способствует и один из принципов (пункт 9 части 1 статьи 3), где говорится об автономии образовательных организаций и академических правах и свободах педагогических работников и учащихся. Это и есть «цивилизованная практика», заимствованная у стран — соседей по международному сотрудничеству, где все решается договором сторон, а в крайнем случае через суд. Однако напомним о вечном противоречии между развитием цивилизационных процессов и сохранением духовных ценностей тех людей, которые приходят в школу за этими самыми ценностями. И это ещё одна проблема, которую нам придётся решать параллельно с освоением нового документа. **НО**