

О ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ стандартах третьего поколения

Анатолий Бердашкевич,

главный советник аппарата Комитета Государственной Думы по образованию и науке, кандидат юридических наук

С 1992 г. с момента вступления в силу Закона РФ «Об образовании» в России были установлены государственные образовательные стандарты как совокупность нескольких компонент: федеральной, региональной или национально-региональной, а также компоненты, формируемой учебным заведением (последняя была введена с 2000 г.). В результате «покомпонентного» формирования государственных образовательных стандартов не во всём сохранялась их целостность. Государственный образовательный стандарт, как функционал, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти, наличествует только в части федерального компонента. Авторство по отношению к остальным составляющим стандарта принадлежало иным субъектам деятельности в области образования.

Закон «Об образовании» устанавливал единый состав федерального компонента государственного образовательного стандарта без учёта академических свобод образовательных учреждений (организаций) или особенностей формирования образовательных программ подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Трёхкомпонентная структура государственного образовательного

стандарта не может быть реализована на единых принципах для всех уровней образования, например, для аспирантуры и докторантуры. Поэтому для этих видов послевузовского профессионального образования государственные образовательные стандарты вообще не были разработаны. Также отсутствовали стандарты для дошкольного образования.

Ранее статья 7 Закона «Об образовании», озаглавленная «Государственные образовательные стандарты», содержала следующую норму: «Основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом». В соответствии с этим положением никто не был вправе выдавать документы государственного образца, включая школьные аттестаты, пока не вступил в силу закон об образовательных стандартах. Никакой иной акт, кроме федерального закона, не мог сделать легитимными аттестаты. Формально, по букве закона, нелегитимность школьных аттестатов влечёт за собой нелегитимность дипломов о высшем образовании. Вся система образования оказывалась вне правовой зоны. В такой ситуации проявил себя принцип, который приписывают графу Витте: «Порочность законов Российской империи

искупается нерадивостью их исполнения». Специальный законопроект об образовательных стандартах пролежал в Государственной Думе несколько созывов, но так и не был доработан и принят.

Составляющая федерального компонента «обязательный минимум содержания основных образовательных программ» не была определена. В результате обязательный минимум перерастал в постоянно расширяющийся обязательный максимум набора знаний, но не конкретных умений и компетенций выпускников, которые он должен иметь на выходе из образовательного учреждения.

До настоящего времени не разработаны единые для всех уровней образования педагогические принципы формулирования обязательного минимума содержания основной образовательной программы, как и не разработано само её понятие.

Составляющая федерального компонента «требования к уровню подготовки выпускников» фактически не могла быть реализована в связи с тем, что требования должны иметь подразделение на уровне освоения программы. Требования к уровню подготовки выпускников часто были сформулированы на основе заучивания и запоминания, а не ориентированы на формирование устойчивых компетенций обучающихся и выпускников. В законодательстве Российской Федерации в области образования отсутствовали понятия образовательных программ: основной, дополнительной и примерной. Отсутствие этих понятий создавало проблемы при их толковании и определении содержания образовательных программ.

Таким, вкратце, вплоть до 2007 года было социально-политическое и правовое положение в российской системе образования по отношению к статусу государственных образовательных стандартов. Поэтому разработка и принятие нормативного правового акта об образовательных стандартах были актуальны и своевременны.

Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, если образование этого уровня гражданин получает впервые, в установленном порядке. Цитированная норма отраслевого закона лежит в основе определения объёма бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий для обеспечения прав граждан на образование.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» (далее по тексту — **Закон**) имел целью уточнить и развить положения Конституции РФ относительно роли федеральных государственных стандартов в системе образования. Конституция относит общие вопросы образования и науки к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (статья 72). На Правительство РФ возлагается обеспечение единой государственной политики в области науки и образования (статья 114).

Установление федеральных государственных образовательных стандартов Конституция относит к ведению Российской Федерации (статья 43).

Закон направлен на правовую регламентацию подхода к сущности и структуре образовательного стандарта. В этих целях конкретизирован и уточнён ряд понятий, в частности, такие, как: «примерная основная образовательная программа», «основная образовательная программа образовательного учреждения», «дополнительная

образовательная программа образовательного учреждения» и иные. Концепция **Закона** была согласована с Минэкономразвития России, Минфином России, Минюстом России, а также с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Концепция **Закона** была поддержана Российской академией образования, 27 сентября 2006 г. была рассмотрена на Всероссийском совещании руководителей органов управления образованием субъектов РФ.

Закон основан на признании необходимости приведения норм действующего законодательства в области образования в соответствие с Конституцией РФ путём отказа от их деления на федеральный, региональный (национально-региональный) компоненты и компонент образовательного учреждения. Отказ от компонентного деления федерального государственного образовательного стандарта не предполагает отказ от участия учебных заведений и учащихся в формировании основных образовательных программ, разрабатываемых органами управления образованием.

Закон вводит понятие федерального государственного образовательного стандарта как совокупности нормативных правовых предписаний, устанавливающих от имени Российской Федерации систему правил и требований, обязательных для исполнения в любом образовательном учреждении (организации), имеющем государственную аккредитацию и реализующем основные образовательные программы, по которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты.

Закон предполагает замену института государственных образовательных стандартов, состоящих из трёх компонентов (федерального, регионального или национально-регионального, а также компоненты образовательного учреждения) на «федеральный государственный образовательный стандарт». Предлагаемая структура федерального государственного образовательного стандарта включает в себя «требования к результатам освоения основных образовательных программ», «требования к структуре основных образовательных программ» и «требования к условиям реализации основных образовательных программ».

Под *требованиями к результатам освоения основных образовательных программ* подразумеваются требования к общим, социальным, профессиональным компетенциям, а также знаниям, умениям и развитию личностных качеств обучающихся, обеспечивающим реализацию соответствующих компетенций. Требования к результатам освоения основных образовательных программ должны возрастать от одного уровня образования к другому и обеспечивать их преемственность. Требования к результатам освоения основных образовательных программ внутри одного уровня образования должны обеспечивать единство образовательного пространства Российской Федерации.

Требования к структуре основных образовательных программ включают требования к соотношению (объёмам) составляющих программы (гуманитарная, естественно-научная, математическая и иная) и требования к соотношению обязательной части программы и части, которую формируют участники образовательного процесса.

Под *требованиями к условиям реализации основных образовательных программ* подразумеваются требования к обеспечению реализации основной образовательной программы. Сюда включают материально-технические, экономические, кадровые и иные факторы.

Введение федерального государственного образовательного стандарта позволит обеспечить единство федеральных требований к образовательным программам и условиям их реализации на всей территории России, преемственность образовательных программ различных уровней образования и преемственность в исторически сложившейся культуре формирования образовательных программ. При этом сохраняется установленная действующим законодательством об образовании свобода образовательного учреждения в формировании

образовательной программы, а также возможность органов управления образованием влиять на содержание образования с учётом региональных и (или) национальных особенностей.

Закон устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты как совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального, среднего и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию. Отдельным высшим учебным заведениям, определяемым указом Президента РФ, предоставлено право самостоятельно устанавливать образовательные стандарты и требования, на основе которых будут реализованы программы высшего профессионального образования. Эти стандарты и требования — основа объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников для всех форм получения образования.

Уполномоченные федеральные государственные органы обеспечивают разработку на основе федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований примерных основных образовательных программ с учётом их уровня и направленности. Примерные основные образовательные программы с учётом их уровня и направленности могут включать базисный учебный план и (или) примерные программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей). Образовательное учреждение организует в соответствии с образовательными программами и расписаниями занятий.

Содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяет образовательная программа (программы), утверждаемая и реализуемая образовательным учреждением самостоятельно. Основную образовательную программу в имеющем государственную аккредитацию образовательном учрежде-

нии разрабатывают на основе соответствующих примерных основных образовательных программ. Основная программа должна обеспечивать достижение обучающимися (воспитанниками) результатов освоения основных образовательных программ, установленных соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами.

Основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования обеспечивают реализацию федерального государственного образовательного стандарта с учётом типа и вида образовательного учреждения, образовательных потребностей и запросов обучающихся, воспитанников и включают в себя учебный план, рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и другие материалы, обеспечивающие духовно-нравственное развитие, воспитание и качество подготовки обучающихся.

Федеральные государственные образовательные стандарты и требования должны обеспечивать единство образовательного пространства Российской Федерации, а также преемственность основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального, среднего и высшего профессионального образования.

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к структуре основных образовательных программ, в том числе требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объёму, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса. Помимо указанных, федеральные государственные образовательные стандарты устанавливают основные требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; а также к результатам освоения

основных образовательных программ. При реализации основных образовательных программ для учащихся с ограниченными возможностями здоровья могут быть установлены специальные федеральные государственные образовательные стандарты.

Порядок разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов устанавливает Правительство РФ. Федеральные государственные образовательные стандарты, как и ранее, переутверждаются не реже одного раза в десять лет.

Закон устанавливает распределение полномочий между уровнями государственной власти. В частности, Законом исключены некоторые полномочия субъектов РФ в области образования, в частности право на установление региональных (национально-региональных) компонентов государственных образовательных стандартов и право на разработку базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин. Эти полномочия субъектов РФ ранее были в статье 29 Закона РФ «Об образовании».

Текст **Закона** не запрещает включать национальные или региональные учебные разделы в образовательные программы: эти разделы перестали быть директивно-обязательными и принудительными. Но участники образовательного процесса вправе дополнить примерные образовательные программы необходимыми разделами на добровольных началах. Регионы могут включать национальную или региональную специфику в образовательный процесс, вводя отдельные темы при изучении отдельных предметов.

В новом федеральном государственном образовательном стандарте при проектировании примерного базисного учебного плана предусматривается выделять определённую долю часов на региональный и школьный компоненты.

Изучение родного языка нерусскими учениками российской школы обеспечивает национально-культурное развитие в рамках национальной культуры, приобщает детей к национальным традициям и обычаям. Примером стал опыт московской городской системы образования, в которой созданы условия для реализации прав на получение общего образования с учётом на-

ционально-культурных и этноконфессиональных запросов. Москва готова к языковому и региональному плюрализму. Положение об общеобразовательной школе с этнокультурным (национальным) компонентом образования в г. Москве было утверждено Постановлением Правительства Москвы № 653 от 19.08.1997. Этнокультурный компонент в таких образовательных учреждениях реализуется именно в рамках регионального компонента и компонента образовательного учреждения. Одновременно было утверждено и Положение о дошкольном образовательном учреждении с этнокультурным (национальным) компонентом образования в г. Москве.

Федеральные государственные стандарты третьего поколения ориентированы на формирование компетенции у выпускников. Легитимного определения термина «компетенция» национальное законодательство не содержит, можно опираться на разъяснения в словарях и наиболее распространённое представление о значении обсуждаемой дефиниции.

Компетенция (от лат. *competentio* от *compeo* — добиваюсь, соответствую, подхожу) есть способность специалиста решать определённый класс профессиональных задач. Также под *компетенцией* понимают формально описанные требования к личностным, профессиональным и деловым качествам обучаемого или выпускника. Совокупность компетенций, наличие знаний и опыта, необходимых для эффективной деятельности в заданной предметной области, называют компетентностью (от англ. *competence*). Компетентность есть перечень функциональных элементов, которые необходимы человеку для того, чтобы наилучшим образом выполнять свою работу. Компетентность описывает необходимые навыки, знания и понимание, значимые для выполнения работы. Компетентность могут раскрыть и выявить стандарты, устанавливающие процедуры, при помощи которых можно

оценить деятельность человека относительно лучшего из возможных вариантов выполняемой работы.

Отдельной проблемой является лицензирование и аккредитация учебных заведений, которые ввели новые федеральные государственные стандарты третьего поколения. Синхронное введение по всей стране федеральных образовательных стандартов обуславливает разработку новых примерных и основных образовательных программ. Таким образом, значительная часть образовательных государственных и муниципальных учреждений одновременно окажется без аккредитации и без лицензии. Чтобы этого не случилось, нужно либо выпустить специальное постановление Правительства РФ, либо сохранить названия основных образовательных программ, чтобы формально не было оснований для отзыва лицензии и прекращения аккредитации. Так как Правительство РФ уполномочено устанавливать порядок лицензирования и аккредитации образовательных учреждений, то изменение правового регулирования на переходный период находится в его компетенции.

Со дня вступления в силу Закона и до 1 сентября 2009 г. приём на обучение в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и (или) федеральными государственными требованиями в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях осуществляется по решению соответствующего образовательного учреждения. Приём на обучение в соответствии с государственными образовательными стандартами в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях прекращается 31 августа 2009 г. Обучение лиц, зачисленных до 1 сентября 2009 г. в имеющие государственную аккредитацию образовательные учреждения для обучения по основным образовательным программам в соответствии с государственными образовательными стандартами, осуществляется в соответствии с указанными стандартами до завершения обучения.

Ситуация с введением нового поколения федеральных государственных стандартов и новых образовательных программ усугубляется ещё тем, что изменились правила, по которым устанавливается отсрочка от службы в армии.

До 2008 г. согласно Федеральному закону от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» право на получение отсрочки от призыва на военную службу имели граждане, обучающиеся по очной форме обучения в:

- государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию негосударственных образовательных учреждениях основного общего и среднего (полного) общего образования, — на время обучения, но до достижения возраста 20 лет;
- государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, — на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ.

С января 2008 г. вступила в силу новая норма. Теперь право на отсрочку от призыва на военную службу имеют граждане, обучающиеся по очной форме обучения в:

- имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждений по образовательным программам среднего (полного) общего образования — на время обучения, но до достижения возраста 20 лет;
- имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательных учреждений по программам начального профессионального или программам среднего профессионального образования, если они до поступления в указанные образовательные учреждения не получили среднее (полное) общее образование, — на время

обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ и до достижения возраста 20 лет;

- имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательных учреждений по программам среднего профессионального образования, если они до поступления в указанные образовательные учреждения получили среднее (полное) общее образование и достигают призывного возраста в последний год обучения, — на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;

- имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательных учреждений высшего профессионального образования по:

- программам бакалавриата, если они не имеют диплома бакалавра, специалиста или магистра, — на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;

- программам подготовки специалиста, если они не имеют диплома бакалавра, специалиста или магистра, — на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;

- программам магистратуры, если они не имеют диплома специалиста или магистра и поступили в указанные образовательные учреждения в год получения квалификации (степени) «бакалавр», — на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ.

Из приведённых цитат видно, что теперь отсрочка от призыва студентов в высшей школе связана не с аккредитацией учреждения, а с тем, по какой программе — аккредитованной или неаккредитованной — обучается студент. При массированном введении новых образовательных программ, которые по понятным причинам не могли пройти аккредитацию, сразу огромное количество студентов потеряют право на отсрочку от призыва. Но с учётом того, что служба в армии сокращена до года, возможен и вариант полной отмены отсрочки

от призыва. Целесообразно продумать все последствия такого предложения перед тем, как согласиться с ним.

На основании сказанного выше можно сделать следующие выводы.

1. Новеллы российского законодательства относительно федеральных государственных образовательных стандартов в общем вписываются в действующее законодательство и имеют генеральной целью учесть нужды потребителей образовательных услуг и государства, а также удовлетворить спрос на образовательные услуги на рынке труда.

2. Существующая в российском национальном образовании система лицензирования и государственной аккредитации не вполне соответствует тенденциям современных реформ. Опыт показывает, что нынешняя система государственной аккредитации не гарантирует и не обеспечивает нужного качества предоставляемых образовательных услуг: слишком велики отличия в их качестве среди аккредитованных учебных заведений по всей территории России, равно как и отличия, например, качества образования на дневном и на вечернем или заочном отделениях, либо в филиалах.

3. Инертность системы лицензирования и аккредитации накладывает свои ограничения на прогрессивные изменения, которые происходят или запланированы в системе образования.

4. Законодатель обязан учитывать комплексный многофункциональный характер отраслевого законодательства в области образования. Поэтому при разработке и введении в действие новелл отраслевого законодательства необходимо учитывать вторичные последствия законодательных изменений. ▣

Подробнее смотрите на сайтах:
www.duma.gov.ru
www.gov.ru