



ЗАКОН О ШКОЛЬНОМ СТАНДАРТЕ: ЕСТЬ ПОВЕСТИ ПЕЧАЛЬНЕЕ НА СВЕТЕ...



Олег Смолин,
первый заместитель
председателя
Комитета
по образованию
и науке
Государственной
Думы четвёртого
созыва,
доктор
философских
наук

Общеизвестно: в российском педагогическом сообществе продолжаются дискуссии о том, нужны ли образовательные стандарты вообще. Помимо естественной реакции учителей, интеллигенции на само слово «стандарт» применительно к духовной сфере, эти дискуссии связаны и с отечественным историческим опытом. В начале 1980-х гг. российское образование имело государственные деньги, хотя и не очень большие, но не имело достаточной свободы. В конце 1980-х гг. оно получило значительную свободу и сохранило деньги. С начала 1990-х гг. деньги исчезли, а вслед за тем началось и ограничение свободы. Наученные горьким опытом «реформ», педагоги, естественно, волнуются: как бы не потерять последнее — оставшуюся часть академических свобод. Такая опасность вполне реальна, но с законом, о котором идёт речь, к счастью, никак не связана.

Образовательные стандарты: необходимость и задачи

Оставляя в стороне идеологические дискуссии, участники которых именуют советскую систему образования то лучшей в мире, то «инструментом тоталитаризма», отметим, что по соотношению финансовых затрат и достигаемых результатов она была одной из самых эффективных. Столь высокая эффективность во многом стала следствием того, что в своё время Россия выбрала для массовой школы так называемый «королевский» путь классического образования: с высоким научным уровнем, ориентированный на возможность продолжать обучение в вузах. Тем не менее содержание образования в советской системе было весьма унифицированным, поскольку регулировалось единым учебным планом и едиными учебными программами по каждому предмету — действительно довольно жёсткими.



Не все понимают, что государственный образовательный стандарт — не то же самое, что школьная программа, привычная в отечественной школе. Программа охватывает всё, чему следует и можно учить; стандарт — лишь тот минимум, которому нельзя не научить и который обязан освоить выпускник. Идея государственных образовательных стандартов была заимствована разработчиками первой редакции Закона РФ «Об образовании» (1992 г.) скорее из опыта индустриально развитых стран с децентрализованной системой образования, а не из отечественного прошлого. Соответственно, переход к стандартам от единых программ — это не ограничение академической свободы, но, напротив, её расширение. При этом, по замыслу разработчиков закона, государственные образовательные стандарты должны были выполнить следующие основные задачи.

Во-первых, установить обязательный минимум содержания образования и требования к уровню подготовки выпускников, а тем самым — юридический критерий контроля его качества. Без стандартов невозможно государственная аттестация обучающихся и образовательных учреждений.

Во-вторых, сохранить единство образовательного пространства в такой крупной, многообразной и многонациональной стране, как Россия, а также обеспечить возможность согласования документов об образовании с другими государствами.

Без стандарта трудно понять, как будет продолжать образование ребёнок при переезде, скажем, из Москвы в Краснодар или с Камчатки на Чукотку. Учитывая, что в послесоветский период в массовом сознании в качестве социального идеала вместо коммунизма на некоторое время утвердилась так называемая американская модель, стоит заметить, что и в США в последнее время всё больше специалистов приходят к пониманию необходимости федеральных образовательных стандартов. В период пребывания в Америке российской парламентской делегации неоднократно приходилось слышать от руководителей образования штата Коннектикут

(одного из самых передовых по уровню школ) высказывания на тему о том, что здесь американская система должна взять пример с российской. Как однажды заметил У. Черчилль, американцы всегда принимают правильные решения, но после того, как попробуют все неправильные.

В-третьих, стандарты призваны обеспечить преемственность различных уровней образования. С этой точки зрения самая острая проблема в настоящее время — несоответствие учебных программ в средней школе и программ вступительных экзаменов в вузы. Введение школьных стандартов не гарантирует решения этой проблемы, но при правильных управленческих действиях способно его приблизить.

В-четвёртых, защитить здоровье обучающихся, установив максимальную учебную нагрузку. Стоит заметить, что простое сокращение числа учебных часов, к которому нередко сводятся дискуссии по этой проблеме, ставит вопросов больше, чем решает: дети оказываются предоставленными улице и телевизору (неизвестно, что хуже), снижаются нагрузки и зарплаты педагогов и т.п. Много перспективнее механического сокращения выглядит разнообразие: в стране немало школ, где, наряду с обычными предметами, много времени уделяется труду, искусству, физкультуре и спорту. Давно известно, что смена видов деятельности — лучший отдых.

В-пятых, стандарты предназначены и для реализации воспитательной функции образования. Именно эта функция труднее всего поддаётся законодательному регулированию, хотя закон определяет образование как процесс воспитания и обучения, отдавая тем самым приоритет воспитанию. Стандарты, в частности, по гуманитарным дисциплинам — один из немногих законодательных инструментов её реализации. Вспомним хотя бы известную остроту: Советский Союз — единственная страна, где прошлое непредсказуемо! Хотя в ней есть доля правды, советское воспитание было неизменно



патриотическим. Теперь же, по данным социологического исследования, 42 тысяч учащихся ПТУ, примерно 31,2% детей, не хотели бы родиться и жить в России, а ещё 21,6% затруднились с ответом на этот вопрос¹. Закон о госстандарте общего образования позволил бы не только ориентировать школу на патриотическое воспитание, но и сделать, наконец, отечественное прошлое предсказуемым.

Наконец, в-шестых, стандарты должны стать основой бюджета образования. По действующему закону они увязаны с нормативами финансирования образовательных учреждений различных типов, видов и категорий. Ссылаясь на отсутствие стандартов, Правительство РФ почти 12 лет не представляет в парламент расчётные нормативы финансирования образования, которые должны ежегодно утверждаться одновременно с федеральным бюджетом.

Вместе с тем следует понимать, что стандарт, как и современные механизмы управления образованием вообще, — оружие обоюдоострое. Перечисленные выше позитивные функции он может выполнить лишь при условии, что будет полноценным в количественном (учебные часы) и содержательном плане. Неполюценный стандарт, напротив, может привести к снижению качества образования и уровня его финансирования. Схема проста, и правительство пыталось апробировать её в период так называемого очередного этапа реформирования образования (1997–1998 гг.): минимум содержания образования понимается буквально (например, сводится к функциональной грамотности); соответственно, до предела сокращается количество учебных часов; всё, что сверх того, переводится на платную для граждан основу. Понятно, что такой стандарт способен принести только вред.

Увы, забегая вперёд, следует признать, что большинство перечисленных выше задач закон о школьном стандарте не выполнил. Его с полным правом можно было бы назвать «законом упущенных возможностей».

История вопроса: неожиданный гибрид

С юридической точки зрения, введение государственных образовательных стандартов определялось Законом РФ «Об образовании», принятом летом 1992 г. Статья 32 этого закона относит разработку и утверждение образовательных программ к компетенции образовательного учреждения, а министерским образовательным программам отводит лишь роль примерных. В такой ситуации государственные образовательные стандарты остаются единственным механизмом регулирования содержания программ на федеральном уровне. Учитывая, с одной стороны, особую важность школьного образования как базисного, а с другой — установленную Конституцией обязательность основного общего образования (неполной средней школы), первая редакция закона требовала, чтобы стандарт основного общего образования утверждался высшим органом государственной власти в Российской Федерации (в то время — Съезд народных депутатов России). Поскольку после 1993 г. в стране был создан двухпалатный парламент, во второй редакции закона утверждение государственного стандарта основного общего образования было передано на уровень федерального закона.

Первый законопроект на тему о государственном стандарте основного общего образования был внесён в 1997 г. группой членов Совета Федерации и двумя депутатами Государственной Думы второго созыва, включая автора. Законопроект подготовил большой коллектив сотрудников Российской академии образования во главе с В.С. Леднёвым и М.В. Рыжаковым. Незадолго до того он выиграл конкурс, проводившийся Министерством образования РФ. Законопроект группы Леднёва включал множество содержательных норм, а также предложения, определяющие основное содержание материала и требования к уровню подготовки выпускников по образовательным областям и учебным предметам.

1

Воспитательная работа
в новых условиях
(опыт учреждений
профессионального
образования):
Науч.-метод. сборн. /
Авт.-сост.
Смирнов И.П.,
Ткаченко Е.В. М.:
Изд. отдел НОУ
ИСОМ, 2003. С. 26.



2

См. об этом, например: Смоллин О.Н. Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х годов. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001. С. 247–255.

3

Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М.: Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999. С. 20.

4

Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2000 (краткий отчёт). М., 2002.

Любой закон о школьном стандарте дискусионен, причём тем более, чем больше в нём содержания. Стремясь достичь согласия в педагогическом сообществе, председатель думского Комитета по образованию и науке И.И. Мельников и автор этих строк в 1998 г. попытались объединить усилия двух основных групп разработчиков школьных стандартов (Леднёва и Фирсова), однако это не удалось. Представители обеих групп заявили, что их концепции несовместимы. По-мню, как это удивило депутатов Думы, где периодически находили компромисс даже Жириновский с Явлинским! В итоге при серьёзных разногласиях в образовательном сообществе руководители думского Комитета не решились проводить закон через парламент, хотя имели для этого все возможности. Вероятно, это было ошибкой, а правильное решение состояло в том, чтобы принимать закон без предметных приложений.

В 2000 г. законопроект, затрагивающий проблемы школьного стандарта, внешне депутаты фракции «Яблоко» под претенциозным названием «О конституционных гарантиях прав граждан в области общего образования». Помимо стандартов, проект был призван регулировать механизмы финансирования образования и оплаты труда педагогических работников. Оставляя в стороне содержание законопроекта в целом², отмечу лишь несколько ключевых идей, связанных с концепцией образовательного стандарта для средней школы.

Первое. При разработке образовательных стандартов и программ теоретики «Яблока» (А. Пинский, Э. Днепров и др.) предлагали во главу угла поставить функциональную грамотность³. Рациональным содержанием этой идеи было усиление практической направленности образования. Известно, что, по данным сравнительных международных исследований, именно по способности применять знания, по практическим умениям (компетенциям) российские школьники заметно отстают от большинства сверстников из индустриально развитых стран⁴.

Однако введение в России американской модели школьного обучения, ориентированной, главным образом, на функциональную грамотность (модели, отставание которой уже признано и американским руководством) способно лишь понизить образовательный уровень отечественной школы, причём вопреки собственным традициям и современным мировым тенденциям. Так, по свидетельству Майкла Барбера (советника Тони Блэра), одна из главных задач британской образовательной политики в среднесрочной перспективе состоит в повышении уровня знаний школьников в средних классах и, соответственно, в усложнении школьных программ. Аналогичные задачи были поставлены перед американской системой образования президентами Б. Клинтон и Дж. Бушем. Как уже отмечалось, и в досоветское, и в советское время достоинством российской системы образования были фундаментальность и качество знаний, а также ориентация на воспитание гражданственности и духовности. Практическая направленность школьного образования должна усиливаться не взамен этих качеств, но в дополнение к ним.

Второе. Разработчики из «Яблока» фактически представили в Государственную Думу проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, кто и как должен этот стандарт принимать. Так, в проекте почти ничего не говорилось о минимальном содержании образования, как ключевом элементе стандарта. И хотя думский Комитет по образованию и науке солидаризировался с авторами законопроекта в том, что разрабатывать минимальное содержание образования должны, прежде всего, не чиновники или депутаты, а представители образовательного сообщества, отсюда вовсе не следует, будто закон вообще должен обходить своим вниманием вопросы содержания образования. По мнению большинства депутатов Комитета, даже если это содержание не удаётся включить в закон, законодатель обязан расставить все необходимые «флажки», кото-



рые определяли бы направления деятельности исполнительной власти.

Третье. Законопроект предполагал возможность замены в основной школе учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожало стандарт. Любая школа смогла бы по своему «проинтегрировать» курсы в рамках, например, образовательной области «естествознание»: одна сделала бы крен в сторону биологии, другая — химии, третья — физики, а четвёртая — географии. В результате трудно представить, как учащиеся смогли бы переходить из одной школы в другую, сдавать экзамены в профессиональные учебные заведения, а школы — обеспечивать более или менее одинаковый образовательный уровень выпускников.

Есть основания полагать, что идея интегрированных курсов в законопроекте прямо связана с идеей приоритета функциональной грамотности в программе «Яблока». Очевидно, что функциональная грамотность вполне возможна и без глубокого изучения фундаментальных законов различных наук — достаточно общего знакомства на обзорных уроках, например, с теми областями естествознания, которые на бытовом уровне могут быть полезны каждому. Однако если Соединённые Штаты в последние десятилетия регулярно удовлетворяли свои потребности в математиках и специалистах других фундаментальных наук за счёт СССР, Индии, Китая и Южной Кореи, то совершенно очевидно, что Россия в ближайшее время себе этого позволить не сможет, ибо направление «миграции умов» здесь прямо противоположное: не приток, а утечка. Помимо этого, следует иметь в виду, что если дети из семей с высокими доходами смогли бы покрыть недостаток в школе фундаментального образования, то дети из семей с низкими доходами вместо полноценного образования получили бы лишь вожделенную разработчиками законопроекта функциональную грамотность.

19 сентября 2000 г. проект Федерального Закона «О конституционных гаранти-

ях граждан в области общего образования» обсуждался на парламентских слушаниях, но поддержки профильного Комитета и большинства участников не получил.

Однако судьба законопроекта, хотя претенциозные намерения авторов реализовать и не удалось, оказалась в целом оптимистичной. После того как в послании Федеральному Собранию Президент России заявил о необходимости принять федеральные образовательные стандарты и на этой основе — федеральные нормы финансирования образования, летом 2001 г. под эгидой министра образования РФ была создана совместная рабочая группа с участием представителей обеих палат парламента и различных думских фракций, включая председателя профильного думского комитета И.И. Мельникова, будущего председателя того же комитета А.В. Шишлова и автора этих строк. На основе двух законопроектов: «О государственном стандарте основного общего образования» и «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» группа подготовила третий, дав ему название «О государственном стандарте общего образования».

Законопроект оказался гораздо более содержательным, чем проект депутатов фракции «Яблоко», но гораздо более рамочным, чем проект группы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В нём не нашлось места ни образовательным вачерам, ни изменению статуса государственных образовательных учреждений, ни идее замены системы учебных предметов интегрированными курсами — словом, ни одному из концептуальных положений, способных, вопреки громкому названию, превратить инициативу депутатов фракции «Яблоко» в закон о ликвидации конституционных прав граждан в области образования. Позиция сочетания принципиальной критики с предложением конструктивных альтернатив, занятая большинством Комитета Государственной Думы по образованию и науке, в тот период дала положительный результат.



От первого чтения ко второму: вперёд — назад

Несмотря на концептуально-содержательную «чистку», которой подверглись исходные законопроекты в министерской рабочей группе, гибридный проект Федерального закона «О государственном стандарте общего образования» был принят в более или менее приемлемом для образовательного сообщества виде. В него удалось, в частности, внести следующие положения:

— 11-летний срок обучения в средней школе. Это не означает, что с принятием закона «двенадцатилетка» становится невозможной, однако, если правительство соберется её вводить, это предстоит сделать федеральным законом. Значит, придётся представить парламенту финансовые расчёты, программу создания материально-технических условий, информацию о готовности новых учебников и т.д.;

— перечень образовательных областей и учебных предметов, соответствующий отечественной традиции и мировой практике. Тем самым должен быть положен конец попыткам заменить систематизированные предметные курсы упрощёнными интегрированными аналогами (о чём говорилось выше);

— полноценное количество часов, не позволяющее сократить финансирование государственного стандарта общего образования (11 500 при шестидневной учебной неделе и 10 500 — при пятидневной) и т.п.

Подготовка законопроекта ко второму чтению длилась почти два года, поскольку в процессе работы сталкивались противоположные тенденции. Одобренные Комитетом поправки к законопроекту содержали, в частности, следующие важные новации.

Во-первых, механизм нормативного финансирования образования прописан более подробно, чем в действующем базовом законе, причём таким образом, чтобы уменьшить возможность злоупотреблений со стороны финансовых органов. Напомню читателю, что нормативы, как и стандарты, могут быть «палкой о двух концах». Если исполнительная власть будет руководство-

ваться принципом действующего Закона РФ «Об образовании» «бюджеты — под нормативы», учебные заведения получат больше денег, педагоги — более высокую зарплату, а учащиеся — достойные условия обучения. Если же возобладает принцип «нормативы под бюджет», результаты окажутся прямо противоположными: современные ничтожные деньги будут механически поделены на количество ученических «душ» по известной формуле: «Вот тебе три рубля — и ни в чём себе не отказывай!»

Во-вторых, поскольку ещё в первом чтении в законопроект не были включены нормы, определяющие содержание школьного образования, Комитет стремился ограничить возможность принимать произвольные субъективные решения чиновниками не только финансовых органов, но и профильного министерства. Глубоко убеждён: государственные образовательные стандарты, как и управление образованием, должны быть делом государственно-общественным. Это забота не столько министерских чиновников и членов парламента (при всём уважении к тем и другим), сколько самого образовательного сообщества. Именно поэтому Комитет Госдумы по образованию и науке настаивал на том, чтобы подготовка и принятие школьного стандарта осуществлялись при участии Российской академии образования, Российской академии наук, Российского Союза ректоров, других общественных и государственно-общественных объединений, главная уставная цель которых — содействовать образованию, а также экспертов, предложенных профильными парламентскими комитетами.

В-третьих, и это, пожалуй, главное. Комитет попытался изменить саму концепцию государственных образовательных стандартов, усилив её защитную функцию. Согласно действующему закону, *в структуру стандарта входят обязательный минимум содержания образования, максимальная учебная нагрузка и требования к подготовке учеников*. Было предложено добавить к этим характеристикам об-



разовательного процесса ещё и *стандарт на образовательные условия*. Смысл предложенного нововведения предельно прост: государство не имеет права требовать высокого качества обучения, пока не предоставило школе необходимого материального-технического и финансового обеспечения. К сожалению, *правительство не раз демонстрировало попытки исполнять Закон РФ «Об образовании» по частям: в том, что касается требований к работе образовательных учреждений и педагогов, — в полном объёме, а в том, что касается условий для них, включая оплату труда, — как придётся*. Расширяя понятие образовательного стандарта за счёт условий получения образования, мы попытались исключить возможность такого «частичного» исполнения закона.

Увы, все эти важные положения были вычеркнуты из текста законопроекта по требованию Минфина и Главного государственного правового управления президента. Более того, само Министерство образования настояло на том, чтобы исключить из стандарта количество часов, которые должен финансировать бюджет субъекта Федерации, а также перечень учебных предметов. В результате закон оказался почти совершенно «опустошённым».

Учитывая курс правительства, расклад сил в третьей и четвёртой Государственных Думах, а также возможность президентского вето, Комитет по образованию и науке был поставлен перед выбором: либо принимать закон в предельно усечённом виде, либо не принимать его вовсе. Мы избрали, как представляется, линию меньшего зла.

Правда, автору удалось включить в его текст две защитные нормы. Первая защищает право ребёнка на систематическое образование в основной школе (цитирую по тексту, подготовленному ко второму чтению):

Статья 11, пункт 3. «На ступени основного общего образования замена таких учебных предметов, как «русский язык», «литература», «история», «математика», «физика», «химия», «география» и «биология», интегрированными

курсами или образовательными областями не допускается».

Вторая норма защищает от чрезмерной «стандартизации» право на эксперимент:

Статья 11, пункт 5. «Общеобразовательное учреждение вправе осуществлять учебный процесс в соответствии с экспериментальной образовательной программой в порядке, определённом Правительством Российской Федерации».

Однако даже с учётом приведённых положений количество оставшихся в законе норм прямого действия, защищающих права обучающихся и педагогов, можно, пожалуй, пересчитать по пальцам одной руки. Потому-то Главное государственное правовое управление президента настояло, в конце концов, и на изменении названия закона. Теперь оно звучит так: «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования» (по тексту, подготовленному ко второму чтению). С этим, учитывая реальный «секвестр» содержания документа, пришлось согласиться и профильному думскому Комитету. Тем не менее, учитывая, что «защитные нормы» в законе всё же остались, что закон очень нужен управленцам, поскольку содержит мало регулятивных норм, определяющих компетенции и зоны ответственности, что, наконец, в целом закон отвечает принципу «не навреди», многочисленное образовательное лобби в парламенте (КПРФ, «Родина», более половины депутатов, не входящих в группы) решило его поддержать.

Итог неутешителен. В результате почти семилетней работы «гора родила мышь»: закон о стандарте урезан до того, что его трудно узнать «родителям», а тем, кто учится и учит, он почти ничего не даёт. Однако на фоне жёстких антисоциальных законов, вступающих в действие с 2005 года, а также, учитывая, что политика — это искусство возможного, ситуацию, пожалуй, следует оценивать с помощью перефразированного Шекспира: «Есть повести печальнее на свете» — или будут... **НО**