

Утверждение ФГОС и ПООП: проблемы и противоречия

Анатолий Борисович Вифлеемский

Минобрнауки России создало Федеральное учебно-методическое объединение по общему образованию, которое наконец одобрило примерные основные образовательные программы по начальному и основному общему образованию. Однако эти программы не разрешили проблем, которые возникли с утверждением новых ФГОС, а лишь усугубили их. А из официальных ответов и рекомендаций Минобрнауки России становится очевидным правовое невежество чиновников, за которое придётся отвечать директорам школ.

На вопрос: «Что даёт ФГОС для... ученика, учителя, родителя, директора?» — можно кратко дать такой ответ: **«Ничего хорошего не даёт»!** И это связано не с содержанием ФГОС, а с организационными, финансовыми и правовыми проблемами, которые лишь усилились с появлением примерных основных образовательных программ (ПООП) в соответствующем реестре. В результате правового невежества чиновников Минобрнауки России, «не замечающих» вокруг себя нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность школы, причём как изданных другими ведомствами, так и собственно Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (далее — Закон об образовании), директор школы оказывается между «молотом» Роспотребнадзора (необходимостью соблюдать СанПиН, в том числе при ограничении недельной нагрузки) и «наковальной» Рособнадзора, требующего, в частности, в обязательном порядке реализовать 10 часов внеурочной деятельности в неделю дополнительно к урочной нагрузке. И в любой момент с непредсказуемой позицией на школу может наброситься и прокуратура.

Внеурочная деятельность

Важнейшей новацией ФГОС стала так называемая внеурочная деятельность. При этом, что, собственно, такое «внеурочная деятельность», ФГОС определяет довольно расплывчато.

С одной стороны, ФГОС устанавливает, что «...формы организации образовательной деятельности, чередование учебной и внеурочной деятельности в рамках реализации основной образовательной программы начального общего образования определяет организация, осуществляющая образовательную деятельность».

С другой стороны говорится, что «...внеурочная деятельность организуется по направлениям развития личности (спортивно-оздоровительное, духовно-нравственное, социальное, общеинтеллектуальное, общекультурное) в таких формах, как художественные,

культурологические, филологические, хоровые студии, сетевые сообщества, школьные спортивные клубы и секции, конференции, олимпиады, военно-патриотические объединения, экскурсии, соревнования, поисковые и научные исследования, общественно полезные практики и другие формы **на добровольной основе в соответствии с выбором участников образовательных отношений**».

Также, согласно ФГОС начального, основного и среднего общего образования, «План внеурочной деятельности является организационным механизмом реализации основной образовательной программы начального общего образования». Причём этот план внеурочной деятельности обеспечивает учёт индивидуальных особенностей и потребностей учащихся через организацию внеурочной деятельности.

В соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом начального общего образования, утверждённым приказом Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373, план внеурочной деятельности определяет состав и структуру направлений, формы организации, объём внеурочной деятельности для учащихся на ступени начального общего образования (до 1350 часов за четыре года обучения) с учётом интересов учащихся и возможностей школы, что на практике выродилось в требование предоставить план на 10 часов внеурочной деятельности в неделю.

Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования, утверждённый приказом Минобрнауки РФ от 17.12.2010 № 1897, определяет, что «нормативный срок освоения основной образовательной программы основного общего образования составляет пять лет. Количество учебных занятий за пять лет не может составлять менее 5267 часов и более 6020 часов (пункт 18.3.1 ГОС основного общего образования), а план внеурочной деятельности должен быть объёмом до 1750 часов за пять лет обучения» (пункт 18.3.1.2.).

Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования» требует, чтобы количество учебных занятий за два года на одного ученика было не менее 2 170 часов и не более 2 590 часов (то есть не более 37 часов в неделю). Согласно пункту 18.3.2 этого ФГОС, План внеурочной деятельности должен быть составлен объёмом до 700 часов за два года обучения, что при 35-недельном учебном году составляет те же 10 часов в неделю.

Таким образом, все ФГОС общего образования (дошкольное образование (и соответствующий ФГОС) хотя и отнесено к общему, требует отдельного рассмотрения) требуют наличия планов внеурочной деятельности объёмом до 10 часов в неделю, что на практике превращается в требование плана именно на 10 часов в неделю. Причём эти часы «внеурочной деятельности» с учащимися требуют проводить дополнительно к урокам.

Однако если мы обратимся к СанПиН 2.4.2.2821–10. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утверждённому постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189, то в пункте 10.5. увидим, что «**величину недельной**

образовательной нагрузки (количество учебных занятий), реализуемую через урочную и внеурочную деятельность, определяют в соответствии с таблицей 3».

Таким образом, в СанПиН под учебными занятиями понимается как урочная, так и внеурочная деятельность, а таблица с предельным объёмом учебных занятий относится не только к числу уроков, но и к часам «внеурочной деятельности». Поэтому, если школа будет реализовать дополнительно к предельному объёму учебных занятий, указанному в СанПиН 2.4.2.2821–10, какие-то часы внеурочной деятельности, это будет нарушением требований санитарных правил и норм.

Наказание за нарушение СанПиН 2.4.2.2821–10 установлено статьёй 6.7. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения, к техническим, в том числе аудиовизуальным, и иным средствам воспитания и обучения, к учебной мебели, а также учебникам и иной издательской продукции влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трёх до семи тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати до семидесяти тысяч рублей.

Повторное совершение такого административного правонарушения влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц — от ста до ста пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Минобрнауки России, если оно собирается настаивать на том, что ограничения СанПиН не касаются внеурочной деятельности по ФГОС, следовало бы обратиться в соответствующий федеральный орган исполнительной власти для внесения соответствующих изменений, а не подставлять под штрафы директоров школ.

Организационные проблемы

Нарушение введением дополнительных часов внеурочной деятельности СанПиН 2.4.2.2821–10 — это лишь одна из возникших организационных проблем.

Вторая, не менее важная проблема, — добровольность или принудительность таких внеурочных занятий. В стандартах отмечается, что внеурочная деятельность осуществляется на добровольной основе в соответствии с выбором участников образовательных отношений. Однако Минобрнауки (а следом и Рособнадзор) твердят про обязательность исполнения плана внеурочной деятельности. Но разве хоровые студии, секции, олимпиады, соревнования могут быть обязательными? Интересно, к каким «планируемым результатам реализации программы» приведёт такая обязаловка?!

Ещё большую путаницу вносят примерные основные общеобразовательные программы, из которых вообще сложно понять, что за занятия необходимо вести в рамках внеурочной деятельности.

В частности, примерная основная образовательная программа основного общего образования (ПООП ООО) гласит (пункт 3.1.2.), что план внеурочной деятельности может включать... «план организационного обеспечения учебной деятельности (*ведение организационной и учебной документации, организационные собрания, взаимодействие с родителями по обеспечению успешной реализации образовательной программы* и т.д.)». Тогда получается, что традиционные родительские собрания тоже представляют собой внеурочную деятельность? Может быть, учащимся теперь тоже надо обязательно участвовать в родительских собраниях?

Из этой же серии предложение включать в план внеурочной деятельности «план работы по организации педагогической поддержки учащихся (проектирование индивидуальных образовательных маршрутов, работа тьюторов, педагогов-психологов)».

В результате получается, согласно ПООП ООО, что внеурочная деятельность — это отнюдь не образовательная деятельность (деятельность по реализации образовательной программы), а деятельность педагогов по подготовке к реализации образовательной программы?! Не кажется ли вам, что это полный бред?! Далее указывается: **«Величина недельной образовательной нагрузки (количество занятий), реализуемой через внеурочную деятельность, определяется за пределами количества часов, отведённых на освоение учащимися учебного плана, но не более 10 часов».** Значит, внеурочная деятельность — это всё же некие занятия с учащимися? Конечно, «ведение организационной и учебной документации» может быть совместным с учащимися — они могут, например, заносить оценки в электронные журналы и дневники. Но можно ли считать это реализацией основной общеобразовательной программы начального или основного общего образования?!

В Примерной основной образовательной программе начального общего образования (ПООП НОО) «под **внеурочной деятельностью понимается образовательная деятельность, осуществляемая в формах, отличных от урочной**, и направленная на достижение планируемых результатов освоения основной образовательной программы начального общего образования».

Получается, что внеурочная деятельность, согласно ПООП НОО, это опять же образовательная деятельность, только проводимая не в форме уроков. Однако при этом, как говорится в ПООП НОО далее, это всё же некие занятия: «Содержание занятий, предусмотренных во внеурочной деятельности, должно формироваться с учётом пожеланий учащихся и их родителей (законных представителей) и осуществляться в формах, отличных от урочной системы обучения, таких как экскурсии, кружки, секции, круглые столы, конференции, диспуты, школьные научные общества, олимпиады, конкурсы, соревнования, поисковые и научные исследования, общественно полезные практики и т.д.»

Весьма странным представляется включение во внеурочную деятельность различных кружков (в том числе предметных). Ведь на эти кружки школы ранее получали специальные разрешения (на реализацию дополнительных общеобразовательных программ — дополнительная строчка в лицензии была, причём ранее — ещё и по направлениям), особенно, если дополнительные образовательные программы реализовались в качестве платных образовательных услуг.

С учётом требований Положения о лицензировании образовательной деятельности, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966, в лицензиях школ, как правило, указывается следующий перечень образовательных услуг по реализации образовательных программ: реализация основной общеобразовательной программы начального общего образования; основного общего образования; среднего общего образования; реализация дополнительных общеобразовательных программ — дополнительных общеразвивающих программ. И кружки, «дополнительное образование» — это совсем иные образовательные программы. Теперь такие дополнительные образовательные программы предлагают считать внеурочной деятельностью?!

Причём, согласно ПООП ООО: «Для недопущения перегрузки учащихся допускается перенос образовательной нагрузки, реализуемой через внеурочную деятельность, на периоды каникул, но не более 1/2 количества часов. Внеурочная деятельность в каникулярное время может реализовываться в рамках тематических программ (лагерь с дневным пребыванием на базе общеобразовательной организации или на базе загородных детских центров, в походах, поездках и т.д.)».

Особенно радует реализация основной общеобразовательной программы (а внеурочная деятельность — часть именно основной общеобразовательной программы!) на базе загородных детских центров, в походах, поездках.

Получается, что ПООП ООО настаивает на ведении образовательной деятельности с грубым нарушением лицензионных требований?

Напомним, что в лицензии школы указывается место ведения образовательной деятельности. И школа не имеет права осуществлять образовательную деятельность вне места, указанного в лицензии. Или школе надо будет получать лицензию по адресу «загородного детского центра»? А в походах и поездках какое место ведения образовательной деятельности указать? Смешно?!

А вот автономной некоммерческой организации дополнительного образования «Центр интернет-технологий» было не до смеха, когда Комитет по надзору и контролю в сфере образования Ульяновской области приостановил действие лицензии на право осуществления образовательной деятельности, установив, что это АНО ведёт образовательную деятельность не только по адресам, указанным в приложении к лицензии, но и в других зданиях общеобразовательных школ г. Ульяновска и Ульяновской области при отсутствии документального подтверждения их соответствия строительным правилам, санитарным и гигиеническим нормам. Последнее, конечно, особо умиляет — ведь все эти школы имели лицензии, но АНО должно было получить отдельное подтверждение соответствия арендуемых в школах помещений установленным нормам.

Оспорить это предписание не удалось. Суд сделал такой вывод (постановление ФАС Поволжского округа от 06.05.2011 по делу № А72–4739/2010): «Учитывая, что материалами дела подтверждено, что АНО осуществляет образовательную деятельность по адресам, не указанным ни в лицензии, ни в приложении к ней, без положительного заключения экспертной лицензионной комиссии о возможности ведения образовательной деятельности, соответствия строительным, санитарным и гигиеническим нормам и правилам в указанных помещениях, что является нарушением условий, предусмотренных названной лицензией, и данный факт заявителем не оспаривается, судебные инстанции правомерно отказали в удовлетворении заявленных требований».

Финансовые проблемы

Финансовые проблемы при внедрении ФГОС наиболее важны, а без их решения неразрешимы многие другие проблемы.

Согласно части 3 статьи 8 Закона об образовании, обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования.

В соответствии с частью 2 статьи 99 Закона об образовании, нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования должны определяться по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учётом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования учащимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья учащихся, а также с учётом иных, предусмотренных Законом об образовании, особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий учащихся), в расчёте на одного учащегося.

Таким образом, де-юре механизм финансирования реализации внеурочной деятельности определяется каждым регионом самостоятельно, исходя из того, как этот регион трактует ФГОС, включая определение, сколько часов внеурочной деятельности и как должны оплачиваться.

При этом в регионах деньги на дополнительные 10 часов внеурочной деятельности, как правило, при расчёте нормативов не учитываются. И это уже стало во многих регионах головной болью директоров школ. Да и учителям от этого несладко, так как план внеурочной деятельности надо выполнять, однако часы внеурочной деятельности в полном объёме им не оплачиваются. Чаще всего часы по плану внеурочной деятельности не включаются в тарификацию в качестве нагрузки, за исключением оплаты кружков и факультативов. В лучшем случае учителя получают небольшие доплаты, неадекватные временным и другим затратам, вести такую деятельность их заставляют за счёт времени, отводимого на «другую педагогическую работу», осуществляемую за пределами установленной нагрузки, но в рамках установленного трудовым законодательством сокращённой продолжительности рабочего времени (36 часов).

В некоторых регионах в нормативных правовых актах декларируется, что норматив учитывает в том числе и затраты на внеурочную деятельность, однако формул, которые бы это доказывали, нам найти не удалось. Кроме того, с появлением такого рода положений в отдельных региональных нормативных актах никакого значительного роста нормативов не происходило. Между тем 10 часов внеурочной деятельности при предельном объёме уроков 37 часов в неделю в старших классах (если наплевать на СанПиН и вести внеурочную деятельность дополнительно к урокам) означают необходимость увеличения норматива на 27%. Для начальной школы (2–4 классы, с предельной нагрузкой 26 часов) дополнительные 10 часов в тарификации учителей должны теоретически привести к увеличению норматива на 38%.

Вы можете привести примеры регионов, где переход на ФГОС приводил бы к столь значительному увеличению нормативов финансирования (с учётом, конечно, «очистки» нормативов от увеличения, связанного с выполнением «майских» указов Президента РФ — повышения заработной платы учителей)? Мне такие примеры не известны.

Более того, в регионах утверждаются методики расчёта нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, которые вообще не учитывают необходимость выделения дополнительных ставок педагогов для внеурочной деятельности (однако при этом региональные Рособрназдоры требуют отчётности по внеурочной деятельности в объёме 10 часов в неделю).

В частности, в Нижегородской области расчёт нормативов осуществляется в соответствии с методикой, утверждённой Законом Нижегородской области от 28.11.2013 № 160-З «О предоставлении органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области субвенций на исполнение полномочий в сфере общего образования». В расчёт норматива финансирования берётся количество педагогических ставок учителей для каждого уровня общего образования, причём уровни образования нижегородские чиновники именуют по-прежнему «ступенями»:

$$C_T = \frac{\text{Часы}_{\text{БУП}}}{18}, \text{ где:}$$

C_T — количество педагогических ставок учителей на i -й ступени общего образования, которое рассчитывается по следующей формуле:

$\text{Часы}_{\text{БУП}}$ — количество учебных часов в неделю на i -й ступени общего образования, исходя из базисного учебного плана, рассчитанного на шестидневную учебную неделю с продолжительностью уроков 45 минут;

18 — количество педагогических часов на ставку заработной платы.

Таким образом, ставки педагогов, необходимые для реализации ФГОС в Нижегородской области, определяются лишь в расчёте на необходимость выполнения «базисного учебного плана», без какой-либо внеурочной деятельности.

Впрочем, намного больше нижегородских чиновников виноваты в сложившейся ситуации чиновники Минобрнауки России. Ведь **Примерная основная образовательная программа** в соответствии с Законом об образовании — 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. К сожалению, примерных расчётов нормативных затрат в утверждённых примерных основных общеобразовательных программах по сути мы так и не увидели. В частности, не увидели, сколько часов внеурочной деятельности должно быть обязательно профинансировано из бюджета.

Дефекты занесённых в реестр примерных основных образовательных программ неизбежно становятся финансовыми проблемами в регионах, а «крайними» при этом становятся школы, которые, собственно, и вынуждены решать все эти проблемы. Школы пытаются собирать дополнительные деньги с родителей учащихся (так как объективно на реализацию такого ФГОС с таким объёмом внеурочной деятельности у них нет средств), а органы прокуратуры всё чаще совершенно обоснованно объявляют это поборам, так как ФГОС подлежит реализации в полном объёме за счёт средств бюджета.

При попытке зачесть в качестве внеурочной деятельности различные платные кружки и секции школа вообще сильно рискует, так как следует помнить о части 2 статьи 103 Закона об образовании, согласно которой платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. Средства, полученные организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при оказании таких платных образовательных услуг возвращаются оплатившим эти услуги лицам.

Поэтому для выполнения требований ФГОС при расчёте регионального норматива должны учитываться затраты рабочего времени педагогических работников образовательных организаций на урочную и внеурочную деятельность. И в рамках примерных основных образовательных программ должны быть представлены модели таких расчётов.

А при определении учебной нагрузки педагогических работников должна учитываться вся учебная нагрузка, предусмотренная образовательной программой школы. При этом нагрузка педагогических работников, ведущих занятия в рамках внеурочной деятельности, при тарификации педагогических работников должна устанавливаться как педагогическая нагрузка по основной должности. Оплата труда педагогических работников, ведущих занятия в рамках внеурочной деятельности, также должна производиться с учётом всех коэффициентов конкретного педагогического работника, применяемых в рамках урочной деятельности, иначе будут нарушены права учителей, означая дискриминацию в оплате. Впрочем, с учётом практики применения неких «коэффициентов сложности предметов», к дискриминации в оплате труда нашим педагогам не привыкать...

Правовые проблемы

Правовое невежество Минобрнауки при введении ФГОС потрясает. Мы читаем их рекомендации и примерные основные общеобразовательные программы, где говорится, что внеурочная деятельность в каникулярное время может осуществляться в рамках тематических программ (лагерь с дневным пребыванием на базе школы или загородных детских центров, в походах, поездках и т.д.). Однако если внеурочная деятельность — часть основной общеобразовательной программы, то у организации, которая будет её реализовать, должна быть лицензия на реализацию основных общеобразовательных программ, причём в лицензии указывается и место ведения образовательной деятельности. А деятельность без лицензии или вне места, указанного в лицензии, — уже административное правонарушение, за которое наступает ответственность.

В соответствии с Примерными основными образовательными программами начального общего образования: «При организации внеурочной деятельности учащихся образовательной организацией могут использоваться возможности организаций и учреждений дополнительного образования, культуры и спорта. В период каникул для продолжения внеурочной деятельности могут использоваться возможности специализированных лагерей, тематических лагерных смен, летних школ».

Письмо Минобрнауки РФ от 12.05.2011 № 03–296 «Об организации внеурочной деятельности при введении федерального государственного образовательного

стандарта общего образования» вообще возводит использование образовательных программ учреждений дополнительного образования детей, а также учреждений культуры и спорта в некую организационную модель внеурочной деятельности.

Но как прикажете использовать «возможности организаций и учреждений дополнительного образования, культуры и спорта» в рамках действующего Закона об образовании? Разве эти организации могут осуществлять эту внеурочную деятельность? Как быть с лицензией?! Ведь эти организации не только не имеют, но даже и не могут получить лицензию на реализацию основных общеобразовательных программ, так как это запрещено Законом об образовании.

Статья 15 Закона об образовании устанавливает возможность сетевой формы реализации образовательных программ с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Однако это не избавляет от обязанности иметь соответствующие лицензии на образовательную деятельность у всех участников договора о реализации образовательной программы в сетевой форме. Обязательность такого договора прямо предусмотрена частью 2 статьи 15 Закона об образовании. А ещё предусмотрено, что «... для реализации образовательных программ с использованием сетевой формы несколькими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, такие организации также совместно разрабатывают и утверждают образовательные программы». А это означает, что основная общеобразовательная программа школы должна быть утверждена совместно с лагерем, учреждением дополнительного образования, культуры и спорта.... Причём вся программа, а не её часть (план внеурочной деятельности).

Согласно статье 23 Закона об образовании, организация дополнительного образования — это образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели своей деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам. Организации дополнительного образования вправе также реализовать образовательные программы дошкольного образования, программы профессионального обучения. Получается, что основные общеобразовательные программы организации дополнительного образования реализовать не вправе. А ведь внеурочная деятельность — часть основной общеобразовательной программы!

Согласно статье 31 Закона об образовании, к организациям, осуществляющим обучение, относятся осуществляющие образовательную деятельность научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых, организации, осуществляющие социальное обслуживание, и иные юридические лица. Организации культуры и спорта как раз могут быть рассмотрены в рамках Закона об образовании в качестве «иных юридических лиц» — организаций, осуществляющих обучение.

Согласно части 5 статьи 31 Закона об образовании, иные юридические лица вправе вести образовательную деятельность по программам профессионального обучения, образовательным программам дошкольного образования и дополнительным образовательным программам. Опять же получается, что они не вправе осуществлять внеурочную деятельность — реализовать часть основной общеобразовательной программы. А за деятельность без лицензии можно получить и административный штраф...

Впрочем, Минобрнауки России делает «открытия», заявляя, что «внеурочная деятельность не подлежит лицензированию, так как является одной из форм реализации основной образовательной программы образовательной организации». Может быть, в связи с этим не нужен и договор о сетевой форме реализации образовательной программы и вообще Закон об образовании можно не выполнять, осуществляя внеурочную деятельность?!

Конечно, для школы дополнительная лицензия на внеурочную деятельность не нужна. А вот другим организациям, которые соберутся осуществлять внеурочную деятельность, то есть реализовать часть основной общеобразовательной программы, лицензия нужна обязательно. «Организации и учреждения», чьи возможности рекомендуется использовать, просто не смогут получить такую лицензию, так как по закону не вправе вести такую деятельность (хотя нам известны учреждения, получившие лицензии на виды деятельности, которыми они не вправе заниматься по закону — в нашей стране закон соблюдать обязывают далеко не всех).

Более того, если, по мнению Минобрнауки России, можно нарушать СанПиН 2.4.2.2821–10, проводя учебные занятия в отличной от урочной форме за пределами установленных ограничений для общего объёма учебных занятий, проводимых как в форме урочной, так и внеурочной деятельности, то почему бы не «закрыть глаза» на такое нарушение, как ведение образовательной деятельности (внеурочной деятельности) организациями дополнительного образования без лицензии?

Но, может быть, всё же лучше выполнять законы, а не рисковать возможностью получить довольно значительные штрафы?

Кадровое обеспечение: требования ФГОС и ООП

Ещё более странными (с учётом разговоров о профессиональном стандарте педагога) выглядят рекомендации Мин-обрнауки РФ о привлечении непонятно каких лиц к внеурочной деятельности. Письмо Минобрнауки РФ от 12.05.2011 № 03–296 «при отсутствии возможности для реализации внеурочной деятельности, в том числе по причине кадровой некомплектованности» рекомендует образовательным учреждениям «привлекать родительскую общественность и других социальных партнёров для реализации внеурочной деятельности». Получается, что можно осуществлять внеурочную деятельность, не имея вообще никакого образования?

А почему бы и нет?! По такой логике генеральную уборку школы родителями совместно с учащимися вполне можно включить в план внеурочной деятельности, заодно и на зарплате уборщицам сэкономить... В нынешних условиях некоторые родители могут даже и не возмутиться таким содержанием «основной общеобразовательной программы»....

Однако если обратиться к собственно ФГОС, мы видим, что рекомендации Минобрнауки прямо противоречат ФГОС! Согласно пункту 23 ФГОС НОО, «требования к кадровым условиям реализации основной образовательной программы начального общего образования включают:

- укомплектованность организации, осуществляющей образовательную деятельность педагогическими, руководящими и иными работниками;
- уровень квалификации педагогических и иных работников организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- непрерывность профессионального развития педагогических работников организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, реализующая программы начального общего образования, должна быть укомплектована

квалифицированными кадрами. Уровень квалификации работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, реализующей основную образовательную программу начального общего образования, для каждой занимаемой должности должен отвечать квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам по соответствующей должности.

Непрерывность профессионального развития работников организации, осуществляющей образовательную деятельность по основным образовательным программам начального общего образования, должна обеспечиваться освоением работниками организации, осуществляющей образовательную деятельность, дополнительных профессиональных программ по профилю педагогической деятельности не реже чем один раз в три года».

Таким образом, никаких социальных партнёров — школа должна быть полностью укомплектована. Собственно, при проверках Рособнадзора именно это и проверяется, причём проверяющие особенно любят копаться в удостоверениях о повышении квалификации, выискивая педагогов, не прошедших повышение квалификации в последние три года.

Примерные основные образовательные программы начального общего образования устанавливают: «При организации внеурочной деятельности непосредственно в образовательной организации предполагается, что в этой работе принимают участие все педагогические работники данной организации (учителя начальной школы, учителя-предметники, социальные педагоги, педагоги-психологи, учителя-дефектологи, логопед, воспитатели, тьюторы и др.).

Внеурочная деятельность тесно связана с дополнительным образованием детей при создании условий для развития творческих интересов детей, включения их в художественную, техническую, спортивную и другую деятельность». Однако даже привлечение педагогов дополнительного образования к внеурочной деятельности вызывает вопросы. Напомним, что это означает привлечение к образовательной деятельности по реализации основной общеобразовательной программы!

А ведь в соответствии с действующим приказом Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» педагог дополнительного образования «осуществляет **дополнительное образование учащихся, воспитанников в соответствии со своей образовательной программой**, развивает их разнообразную творческую деятельность». Так по какой же образовательной программе должен работать педагог дополнительного образования, привлечённый к внеурочной деятельности?! И так ли просто без согласия педагога включить в трудовой договор новые функции, не предусмотренные ЕКС по данной должности?

Что делать?

Если искать причины многочисленных проблем с ФГОС и ПООП, то в качестве основной причины можно считать деградацию системы управления образованием, особенно непрофессионализм чиновников Минобрнауки России. Среди них, конечно, есть люди с дипломами юристов (возможно, даже с учёными степенями...), однако юристов, видимо, не нашлось. К сожалению, в современной социально-экономической ситуации в России эту причину исправить не удастся.

К созданию ФГОС и ПООП, похоже, юристы вообще не привлекались (если и привлекались, то лишь люди с дипломами юристов, но не юристы). Но ведь ФГОС — важнейший нормативный правовой акт для школы и он должен быть юридически корректным. И это как раз можно исправить.

Можно предположить, что для разработчиков, которые делали акцент на новом содержании ФГОС, но не задумывались над корректностью определений, «образовательная деятельность», «внеурочная деятельность», «внешкольная деятельность» — просто синонимы. Они не понимают различий в правовом содержании этих понятий и не видят их во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Поэтому необходима соответствующая доработка ФГОС с решением указанных выше организационных, финансовых и правовых проблем.

Полагаю, что было в корне ошибочным включать внеурочную деятельность в основную общеобразовательную программу и вообще называть эту деятельность образовательной. **Следует разделить деятельность, необходимую для реализации основной образовательной программы, и собственно образовательную деятельность** (то есть деятельность по реализации образовательной программы). При этом для выполнения ФГОС необходимо выполнять (и финансировать) не только образовательную деятельность, но и деятельность, необходимую для реализации основной образовательной программы. Прописать это во ФГОС — дело юридической техники. В рамках такой деятельности корректными станут понятия «внеурочная деятельность», «внешкольная деятельность» как виды деятельности, необходимые для реализации основных общеобразовательных программ. И для такой вспомогательной (но не образовательной!) деятельности действительно можно привлекать ресурсы других учреждений и организаций, причём без оформления договоров о сетевой реализации образовательной программы.

Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических и социальных наук,
доктор экономических наук