

ЗАКОННОЕ НАКАЗАНИЕ для российского образования? Федеральные государственные стандарты и нормативы



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

Школы переходят на стандарты нового поколения. На местах идёт кипучая деятельность, несмотря на правовые коллизии и даже правовой вакуум, сложившийся вследствие изменения образовательного законодательства. Между тем ФГОС — «краеугольный камень» финансирования общего образования, и от трактовки стандартов в конечном итоге зависят размеры нормативов финансирования.

• стандарты • нормативы финансирования • правовое обеспечение системы образования • финансирование общего образования • примерные образовательные программы

Конституция и стандарты

В соответствии с Конституцией Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. Поэтому логичными были нормы законодательства, требующие установления таких стандартов законом. В исходной редакции Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» устанавливалось, что государственный образовательный стандарт основного общего образования утверждается Верховным Советом РФ, следующая редакция 1996 года опре-

деляла, что государственный образовательный стандарт основного общего образования устанавливается федеральным законом.

Однако «Российская Федерация» в процессе дальнейшего изменения законодательства выродилась в «Минобрнауки России», которое теперь утверждает ФГОС. В соответствии со статьёй 11 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» порядок разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений устанавливается Правительством РФ. Правила разработки, утверждения ФГОС и внесения в них изменений утверждены постановлением Правительства РФ

от 5 августа 2013 г. № 661 и устанавливают, что стандарт утверждается Министерством образования и науки РФ.

Согласно статье 11 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» ФГОС (за исключением стандарта дошкольного образования) — основа объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки учащихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня. Однако на практике связь ГИА или ЕГЭ и стандартов практически незаметна.

Стандарты всё новее

Стандарты начального, основного и среднего общего образования приняты не в соответствии с новым Законом «Об образовании в РФ» и должны быть заменены на новые, о чём в своих планах неоднократно говорило то же самое Минобрнауки России. В частности, План Минобрнауки РФ по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (утверждённый приказом Минобрнауки РФ от 24 января 2013 г. № 42), предусматривал, что федеральные стандарты по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования должны быть утверждены в апреле 2013 года. Приказом Минобрнауки России от 31 мая 2013 года № 416 был утверждён новый план, однако и он был не выполнен. До настоящего времени новые стандарты так и не появились.

А согласно прежним требованиям к стандартам, установленным утратившим силу Законом «Об образовании», стандарты не были «основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки учащихся». Они были «основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования».

Впрочем, в прежнем законе не было отдельной статьи, определяющей, что такое «итоговая аттестация»: устанавливалось, что освоение обра-

зовательных программ основного общего, среднего (полного) общего образования и профессиональных образовательных программ завершается обязательной итоговой аттестацией учащихся. В новом законе итоговая аттестация «представляет собой форму оценки степени и уровня освоения учащимися образовательной программы».

Единый госэкзамен согласно прежнему закону представлял собой «форму объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования». Поэтому фактически и в новом, и в старом законе требования к ФГОС были одни и те же, небольшие текстуальные различия смысла не меняют.

Тогда спрашивается, зачем же «огород городить» и менять не так давно принятые и ещё не освоенные стандарты на новые? Чем самые новые стандарты будут отличаться от предыдущих? Судя по свежепринятому стандарту дошкольного образования (ставшего по новому закону уровнем общего образования) — пока ещё не придумали, чем.

В муках рождались недавно утверждённые ФГОС, с трудом теперь пытаются ими «овладеть», и мало кто ещё ими овладел. Требования к ФГОС не изменились. Получается единственный разумный вывод: будут просто осваивать деньги, выделенные на разработку «новых» стандартов.

Нормативы финансирования

Согласно статье 99 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» нормативы должны определяться органами государственной власти субъектов РФ по каждому уровню образования в соответствии с федеральными стандартами. Следовательно, стандарты начинают выполнять и важнейшую эко-

номическую функцию — в соответствии с ними теоретически определяются нормы, по которым общеобразовательные организации должны получать финансирование.

А вот здесь следует вспомнить про истинные цели проводимой в стране бюджетной реформы, определённые более 10 лет тому назад¹: *«снятие проблемы дефицита может быть достигнуто только одним путём — за счёт сокращения объёма принятых на себя государством социальных обязательств»*. Для этого: *«Если не хватает денег для нормального финансирования школьного образования, следует сократить содержание образовательных программ и снизить требования образовательных стандартов и т.д.»*.

Именно для достижения этой цели установили, что стандарты будут приниматься всего лишь Минобрнауки России, и именно для этого принимают весьма расплывчатые ФГОС, которые можно трактовать весьма разными способами.

При этом повсеместно в России новые требования законодательства по установлению нормативов финансирования нарушаются.

Согласно части 2 статьи 99 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» должны быть нормативы обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья учащихся, а также с учётом других предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных

категорий учащихся), за исключением образовательной деятельности в соответствии с образовательными стандартами в расчёте на одного ученика, если иное не установлено настоящей статьёй.

Однако почти нигде не видно в нормах расходов на дополнительное профессиональное образование педагогических работников, не говоря об обеспечении безопасных условий обучения и воспитания — на охрану деньги повсеместно собирают с родителей.

Обратим также внимание и на «иные предусмотренные настоящим Федеральным законом особенности организации и осуществления образовательной деятельности». К ним следует отнести прежде всего статью 35 Федерального закона № 273-ФЗ, согласно которой *«учащимся, осваивающим основные образовательные программы за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания»*.

Многочисленные проверки прокуратуры заставили закупать учебники за счёт бюджета. Настало время понять, что по закону это касается не только учебников, но и, например, рабочих тетрадей, если они предусмотрены основной образовательной программой, финансируемой за счёт средств бюджета. Учитывая, что из бюджета реализуется как раз ФГОС, все рабочие тетради, необходимые для их реализации, должны предоставляться учащимся бесплатно, а средства на их приобретение должны выделяться в рамках нормативов финансирования.

¹ См. Вифлеемский А.Б. Новое правовое положение государственных (муниципальных) учреждений: комментарии к Федеральному закону от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений. М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2011.

Но это ещё не всё. В статье 35 закона идёт речь также о «средствах обучения и воспитания».

Закон «Об образовании в РФ» определяет **средства обучения и воспитания** как приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и другие материальные объекты, необходимые для образовательной деятельности.

Из этого следует, что если какие-то задания в рамках ФГОС необходимо выполнить с использованием компьютера, то он должен быть предоставлен бесплатно каждому ученику. Если на занятия физкультурой необходимы лыжи, они также должны предоставляться школой бесплатно. А деньги на все эти средства обучения и воспитания должны быть предусмотрены в рамках норматива финансирования.

Самое неприятное для региональных и муниципальных органов управления образованием в конце приведённого определения: *«и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности»*. Учитывая, что ФГОС не меняют традиций классно-урочной системы обучения, с использованием бумажных тетрадей и шариковых ручек (впрочем, местами дозволяются ещё и гелевые), все эти «средства обучения и воспитания», без которых невозможна работа по основной образовательной программе, школы должны предоставлять бесплатно всем учащимся.

Интересно, что в ряде регионов при расчёте нормативов уже указали, что учтены расходы на приобретение канцтоваров. Только вот размер такого «учёта» не изменился, и если раньше за счёт норматива приобретали канцтовары для администрации и педагогов школы, то теперь могут предложить за счёт всё той же суммы ухитриться обеспечить ручками и тетрадями (готовальнями, альбомами и т.д.) всех учащихся школы.

Впрочем, в Москве в детских садах канцтовары и различные материалы (пластилин, краски

и т.д.) для воспитанников детские сады закупают. Почему бы и школам не начать выполнять законодательство?!²

Примерные образовательные программы

Должны появиться, наконец-то, официальные трактовки стандарта, которыми можно считать *примерные образовательные программы*. До этого стандарт можно считать фикцией, так как образовательные программы начального, основного и среднего общего образования разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность (в нашем случае — школой), в соответствии с ФГОС и с учётом соответствующих примерных основных образовательных программ общего образования.

В свою очередь примерные основные образовательные программы разрабатываются с учётом их уровня и направленности на основе ФГОС. Примерные основные образовательные программы включаются по результатам экспертизы в реестр таких программ, являющийся государственной информационной системой. Информация в реестре примерных основных образовательных программ общедоступна.

Сегодня примерные основные образовательные программы общего образования отсутствуют, нет и реестра таких программ и даже утверждённого порядка их разработки. Поэтому пока что вообще нельзя требовать от школ работы по новым ФГОС до разработки, размещения в реестре соответствующих примерных основных образовательных программ.

Интересно, что моё мнение полностью совпадает с позицией Рособрнадзора², высказанной, впрочем, лишь по одному

² Письмо Рособрнадзора от 7 февраля 2014 г. № 01-52-22/05-382

из уровней общего образования — дошкольному образованию: *«недопустимость требования от организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, немедленного приведения своих уставных документов и образовательных программ в соответствие с ФГОС дошкольного образования в условиях незавершённого цикла проведения экспертизы и формирования реестра примерных основных образовательных программ, которые призваны создать методическую базу полноценного внедрения ФГОС в системе дошкольного образования».*

Аналогичная методическая база должна быть создана для внедрения ФГОС и на всех других уровнях общего образования.

Таким образом, Минобрнауки России в настоящее время не обеспечивает выполнение требований законодательства, необходимых для перехода на ФГОС. До появления реестра примерных основных образовательных программ никто не может обоснованно утверждать, что основная образовательная программа школы соответствует новым ФГОС.

При этом есть опасность, что в условиях перманентного экономического кризиса ФГОС будут «приведены в соответствие» с желаниями властей сократить объём принятых на себя государством социальных обязательств.

* * *

Если мы хотим жить в правовом государстве, надо уважать закон и стремиться к его выполнению, в том числе в образовании. И учителям следует прививать не пренебрежение к закону, а уважение, чтобы всё делалось учителями по закону, а не по трактовкам.

В то же время, чем убийство отличается от казни? Первое происходит незаконно, а казнят — по закону (электрический стул или иные многообразные способы). Стандарты, нормативы вполне могут стать законным наказанием для российского образования. Ведь те, кто их принимают, когда-то учились в школе. И какие воспоминания о школе у них остались? Возможно, поэтому мы и имеем такое отношение к образованию, какие у них воспоминания!

Нормативы финансирования в их нынешней правоприменительной практике направлены прежде всего на деградацию, а не развитие системы образования, как, впрочем, на деградацию образования направлено и все изменение образовательного законодательства. Нестандартные учреждения (лицеи, гимназии и т.д.), бывшие основой инновационного развития на протяжении последних десятилетий, растворяются в типе «общеобразовательные организации». Нормативы финансирования оплачивают стандарт, но ведь специального стандарта повышенного уровня для лицеев и гимназий никто не стал создавать?

Декларируется равенство доступа к образованию, и это равенство превращается в снижение доступности качественного образования повышенного уровня (сверх стандарта).

Если стандартом считать среднее значение (как это уже фактически произошло с нормативом финансирования!), то стандартом в образовании становится «троечник» (ведь это и есть средняя возможная оценка). Так что не стоит излишне восторгаться стандартами, какими бы хорошими по чьему-то мнению они бы ни были. **НО**