

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА в сфере защиты прав и интересов детей в нашей стране

Ирина Николаевна Попова,
ведущий научный сотрудник Центра социализации, воспитания
и неформального образования ФИРО, кандидат педагогических наук

С 1 сентября 2013 года во всех образовательных организациях нашей страны вступил в силу Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Этот основной документ, определяющий образовательную политику в нашем государстве, впервые был подвержен открытой педагогической экспертизе и в течение года до его принятия широко обсуждался на многочисленных страницах сайтов и персональных блогов. Такое обсуждение отразило общее эмоциональное отношение педагогического сообщества к принятию нового закона; высветило «зоны особого внимания» в анализе отдельных статей, определяющих принципиальную новизну подходов в понимании сути организации образования современной России; заставило проанализировать социальные эффекты и последствия от введения настоящего документа.

На страницах печатных СМИ и каналах интернет-ресурсов в основном поднимались вопросы, связанные с особенностями управления образовательными организациями, спецификой образовательного процесса в новых условиях, формами обучения, активно обсуждались дошкольное и профессиональное образование, экономические проблемы, проблемы организации и оплаты труда работников образования и т.п.

Сегодня, спустя год с момента вступления в силу настоящего Закона, несмотря на общее обилие публикаций, вопросов не стало меньше. Вошедший с силу новый Закон об образовании взорвал стереотипы восприятия стабильности и инертности системы образования в России и заставил погрузиться в изучение его статей не только руководителей и педагогов образовательных организаций, но и других участников образовательного процесса: родителей, социальных партнёров, представителей некоммерческого сектора.

Сегодня особое внимание на себя обращают вопросы, связанные с трактовкой статей Закона в сфере воспитания и социализации детей и подростков, поскольку именно это направление призвано обеспечить развитие социальной сферы российского общества и ориентировано на формирование человеческого потенциала как основного гаранта успешности экономического и политического развития нашей страны.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» — объёмный документ, сориентироваться в котором сразу довольно сложно. Кажется, какую бы главу не открыл, всё имеет своё значение в сфере воспитания. Однако педагогу и руководителю при организации воспитательного процесса

И.Н. Попова. Государственная политика в сфере защиты прав и интересов детей в нашей стране

в школе нужно иметь чёткое представление о тех разделах главного нормативно-правового документа нашей страны в сфере образования, на которые особенно нужно обратить внимание в деле воспитания и социализации несовершеннолетних.

Законы с давних времён в жизни человеческого общества воспринимались как осознанная необходимость, управляющая процессами развития социума. В педагогическом сообществе закон об образовании традиционно — это не только правовая, но и культурная норма, артефакт формирующихся в социуме отношений. Именно поэтому он воспринимается не только как нормативный инструмент руководства к действию в образовательном пространстве связей и отношений, но и как ценностно-смысловая платформа контекстного анализа всех аспектов образования, среди которых воспитание имеет особое значение. Возможно, благодаря такой особенности восприятия, погружаясь в текст Закона, возникает ощущение, что каждая глава и каждая статья имеет свой воспитательный потенциал, а объём документа затрудняет процесс расстановки приоритетов и формирования определённой логики его реализации в выстраивании воспитательной деятельности в образовательной организации.

Для повышения эффективности организации управления воспитательным процессом на основе настоящего Закона об образовании необходимо провести глубокий анализ глав и отдельных статей, где отправной точкой должно стать осмысление содержания понятия «воспитание», представленное в ст. 2 п. 2, где «воспитание — деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства».

Это определение содержит внутреннюю логику организации управленческой деятель-

ности в сфере воспитания и направляет наше внимание на следующие аспекты:

- «деятельность, направленная на развитие личности»;
- «создание условий для самоопределения и социализации обучающегося»;
- «социокультурные, духовно-нравственные ценности и принятые в обществе правила и нормы поведения»;
- «интересы человека, семьи, общества и государства».

Каждая из этих содержательных линий находит своё отражение в статьях Закона и конкретизируется в отдельных положениях, отличающих данный Закон от его предшественника, Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

Так, статья 3 часть 1 *обращает внимание на основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.* Здесь подробно представлены основные характеристики образовательного процесса, направленные на обеспечение развития личности: «недопустимость дискриминации в сфере образования», «гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде», «светский характер образования», «обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека». Эти характеристики должны стать предметом контроля руководителя школы, обеспечивающего организацию воспитательного процесса, поскольку их нарушение подрывает в своей основе силу влияния настоящего Закона и грозит двойными нормативами в определении базовых основ воспитания.

В статье 5 освещаются государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации. Так, часть 2 настоящей статьи «право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» обращает внимание на приоритетность толерантных отношений в системе образования. А часть 5 — на профилактику дискриминации в сфере образования в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья (п. 1); определяет необходимость содействия «лицам, которые проявили выдающиеся способности» (п. 2), закрепляет норму «полностью или частично финансового обеспечения содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования» (п. 3).

Принципиальную новизну вносит статья 10 «Структура системы образования», которая закрепляет необходимость «непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ» при получении образования. Такой подход соответствует современным мировым тенденциям развития образования как открытой системы, направленной на его получение в течение всей жизни. По тексту Закона идея непрерывного образования подчёркивается неоднократно в части развития дополнительного образования в ст. 76, 79, 83, 84.

Статьи 12–13 и 15–19 позволяют сформировать представление о воспитательном потенциале образовательного процесса, представленного в его содержании, формах реализации, образовательных технологиях на основе сетевого взаимодействия, электронного и дистанционного обучения как необходимых условий организации деятельности, направленной на личностное развитие детей и подростков.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В связи с этим особое место в Законе отводится роли социокультурных и духовно-нравственных ценностей. Так, в ст. 14 «Язык образования» закрепляется норма получения образования на «государственном языке Российской Федерации, а также выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования». Часть 4 этой статьи обращает внимание на право получения «дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации, а также на право изучения родного языка из числа языков народов Российской Федерации в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании». Это особенно ценно в нашей многонациональной стране для сохранения и укрепления культурных традиций, национального самосознания и самобытности народов и национальностей по всей территории Российской Федерации. Это одно из условий взаимного уважения и развития связей и дружеских отношений между народами России.

Формированию уважительного отношения к духовным ценностям и культурным традициям также способствует статья 87 «Особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Особенности получения теологического и религиозного образования», в которой детализируются вопросы воспитания духовно-нравственной культуры и религиозного образования на основании требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей).

Деятельность по развитию личности невозможна без обеспечения защиты прав и интересов детей. Этому аспекту

И.Н. Попова. Государственная политика в сфере защиты прав и интересов детей в нашей стране

в Законе уделяется внимание в статьях 33–42. Здесь подробно характеризуются академические права и социальная защита (ст. 34), механизмы стимулирования и поддержки учащихся (ст. 35), организация питания (ст. 37), обеспечение вещевым имуществом (ст. 38), предоставление жилых помещений (ст. 39), транспортное обеспечение (ст. 40), охрана здоровья (ст. 41), психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь учащимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации (ст. 42). Эти статьи соотносятся с принципом гуманистического характера образования (ст. 3 ч. 1) и конкретизируют содержание его отдельных положений.

В Законе также чётко прописаны действия, которые могут предпринять учащиеся и их родители (законные представители) в случае, если данные права будут нарушены или каким-то образом ущемлены (ст. 45 ч. 1).

Обращают на себя внимание статьи, направленные на закрепление норм по «созданию условий для самоопределения и социализации учащихся». К ним относятся ст. 34 (ч. 1–5) об основных правах учащихся и мерах их социальной поддержки и стимулирования; глава 7 ст. 64 «Дошкольное образование»; ст. 66 «Начальное общее, основное общее и среднее общее образование»; глава 10 ст. 75 «Дополнительное образование детей и взрослых». Специфика деятельности по созданию условий для получения образования, социализации, саморазвития и самореализации личности отдельных категорий учащихся (лица, проявившие выдающиеся способности; иностранные граждане и лица без гражданства; дети с ограниченными возможностями здоровья; осуждённые) конкретизируется в главе 11 ст. 77–80.

В качестве особой нормы самоопределения и социализации в Законе представлены

обязанности и ответственность учащихся (ст. 43 ч. 1–4). Авторы документа выделяют такие категории, как добросовестность, забота, самостоятельность, ответственность, дисциплина, уважение чести и человеческого достоинства. Содержание этой статьи должно стать основой для разработки правил для учащихся и рекомендаций родителям (законным представителям) по воспитанию детей.

Однако именно эта статья вызывает неоднозначное ощущение в части трактовки мер дисциплинарного взыскания. В Законе «Об образовании» 1992 года ничего подобного не наблюдалось. С чем связано появление этой статьи?

Неоднозначность ощущений от прочтения статьи 43 о мерах дисциплинарного взыскания рождает в Законе очевидное противоречие между заявленными в ст. 3 гуманистическими принципами образования и самой сутью категории «дисциплинарное взыскание». Соотношение провозглашённых в п. 3 статьи 3 воспитания взаимоуважения и мер взысканий (ст. 43 ч. 4), выраженных в форме замечаний, выговоров и вплоть до отчисления из организации, вызывает смысловое несоответствие, диссонанс, состояние неопределённости реагирования. И эта реакция усиливается, когда осознаёшь толкование категории «замечание» с юридической точки зрения, которую можно определить примерно так: замечание — это мера принудительного воздействия за совершённый учащимся дисциплинарный проступок (ответ юриста — <http://www.nios.ru/node/9541?page=1>).

Здесь возникают новые вопросы: о принудительном воздействии, о дисциплинарном проступке... Как это понимать?

Очевидно, законодатели, вводя статью о дисциплинарных взысканиях, хотели таким образом защитить учителя от негативных поступков и воздействий отдельных учащихся... Однако исторически педагогическая практика всегда доказы-

вала, что методы силовых воздействий приносят значительно меньше позитивных результатов, нежели апелляция к человеческому разуму и чувствам.

Но Закон провозгласил норму. Для конкретизации её содержания в июле 2013 года был обнародован Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 марта 2013 г. № 185 «Об утверждении порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания», где в п. 3 подчёркивается, что меры дисциплинарного взыскания применяются за «неисполнение или нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности».

Приказ во многом повторяет содержание статьи 43 Закона, но есть и положения, которые вносят дополнительные толкования в его текст. К ним относятся:

- п. 5 «К обучающимся специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа применяются меры взыскания, установленные Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- п. 8 «До применения меры дисциплинарного взыскания организация, осуществляющая образовательную деятельность, должна затребовать от учащегося письменное объяснение. Если по истечении трёх учебных дней указанное объяснение учащимся не представлено, то составляется соответствующий акт.

Отказ или уклонение учащегося от представления им письменного объяснения не является препятствием для применения меры дисциплинарного взыскания»;

- п. 9 «Мера дисциплинарного взыскания применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени отсутствия учащегося, указанного в пункте 7

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

настоящего Порядка, а также времени, необходимого на учёт мнения советов учащихся, представительных органов учащихся, советов родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся организации, осуществляющей образовательную деятельность, но не более семи учебных дней со дня представления руководителю организации, осуществляющей образовательную деятельность, мотивированного мнения указанных советов и органов в письменной форме»;

- п. 17 «Если в течение года со дня применения меры дисциплинарного взыскания к учащемуся не будет применена новая мера дисциплинарного взыскания, то он считается не имеющим меры дисциплинарного взыскания.

Руководитель ОУ до истечения года со дня применения меры дисциплинарного взыскания имеет право снять её с учащегося по собственной инициативе, просьбе самого учащегося, родителей (законных представителей), ходатайству советов учащихся, представительных органов учащихся или советов родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся».

Настоящие положения в некоторой степени уточняют процедуру вынесения и снятия дисциплинарных взысканий, но так необходимые официальные толкования того, как определять категории «дисциплинарный проступок», «замечание», «выговор», так и не были представлены в этом подзаконном акте. Это обстоятельство может повлечь за собой субъективность толкования содержания дисциплинарных проступков. Отсюда становится практически невозможно говорить о гарантии объективности квалификации дисциплинарного проступка на различного рода комиссиях и, как следствие, определения для него адекватного наказания.

И.Н. Попова. Государственная политика в сфере защиты прав и интересов детей в нашей стране

Цельный ряд положений Закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отражает интересы семьи в образовательном процессе.

В этой связи одним из достаточно сложных в своей трактовке является вопрос о семейном образовании. В тексте Закона можно неоднократно встретить обращение к этой особой форме образования (ст. 17 ч. 3; ст. 34 ч. 3; ст. 58 ч. 4, 10; ст. 63 ч. 2, 5; ст. 64 ч. 3). В информационных источниках семейное образование представляется как «самое человеческое», «обращённое к ребёнку», «единственный вариант создания доброжелательной и дружественной ребёнку образовательной среды» и т.п. Безусловно, позитивное восприятие нетрадиционных форм организации образовательного процесса привлекательно для родителей и детей, но существует реальность, с проявлениями которой могут столкнуться все участники образовательного процесса, которая декларируется правовыми нормами и конкретными позициями. О ней необходимо иметь чёткое представление, чтобы действовать в соответствии с Законом.

Форма семейного образования не является принципиально новой для современной системы образования. Она была декларирована в статье 10 Федерального закона РФ «Об образовании» 1992 г., но подробную характеристику эта форма получила с появлением нового Закона об образовании.

Сегодня семейное образование определяется Законом как равноправная форма обучения, которая осуществляется с правом последующего прохождения в соответствии с частью 3 статьи 34 настоящего Закона промежуточной и государственной итоговой аттестации в образовательных организациях.

Согласно законодательству, решение о переводе учащегося на семейное обучение принимается родителями ребёнка или лицами, их заменяющими (законными представителями). Они имеют законодательно за-

креплённое право перевести ребёнка на такую форму обучения с любого класса: согласно ст. 44 ч. 3 п. 2 и ст. 63 ч. 2 семейное образование может использоваться на любой ступени общего образования.

Выбор семейной формы образования может быть обусловлен разными причинами: это могут быть особенности здоровья (астматические приступы, эпилепсия, ДЦП и т.п.); необходимость учёта индивидуальных особенностей познавательной деятельности ребёнка; опережение или значительное отставание в интеллектуальном развитии; стабильно высокие результаты в тех или иных областях культуры и спорта и др.

До 2005 г. порядок оформления такого решения, взаимодействия семьи с образовательными учреждениями определялся на федеральном уровне «Примерным положением «О семейном образовании». С 07.02.2005 г. это «Положение» было отменено и конкретный порядок осуществления права на выбор семейной формы образования стал определяться на региональном уровне.

Сегодня закрепление выбора формы семейного образования проводится на основе заявления родителей в администрацию школы о том, что в соответствии со ст. 17 ч. 1 п. 2, ст. 44 ч. 3 п. 2, ст. 63 ч. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» они выбрали для своего ребёнка обучение в форме семейного образования.

Дети, обучающиеся в такой форме, получают право на последующее прохождение промежуточной и государственной итоговой аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, которая согласно ст. 34 ч. 3 Закона указывает, что такая аттестация проводится экстерном, при этом дети, получающие образование соответствующего уровня впервые, проходят её бесплатно.

Таким образом, в соответствии со ст. 17 ч. 3, ст. 34 ч. 3, ст. 33 ч. 1 п. 9 данного Закона в своём заявлении родители могут просить зачислить своего ребёнка в школу в качестве экстерна для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации.

Необходимо обратить внимание на то, что ст. 33 ч. 1 п. 9 Закона очень чётко указывает, что экстерны — то есть «лица, зачисленные в организацию, осуществляющую образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации» — относятся к числу учащихся в образовательной организации. Но статус экстерна говорит о том, что сам учебный процесс ребёнка к школе не имеет отношения и ею не направляется и не сопровождается. Школа проводит только промежуточные и итоговые аттестации.

После получения необходимого заявления школа должна зачислить ребёнка в контингент учащихся в качестве экстерна и организовать промежуточную аттестацию. Если школа этого сделать не может, поскольку её устав не предусматривает такой формы работы, необходимо дать на заявление родителей (законных представителей) письменный отказ и посоветовать обратиться далее в соответствующий местный орган управления образованием с заявлением об оказании содействия в зачислении в школу для прохождения аттестации экстерном, приложив к нему копию отказа.

Следует помнить, что по новому Закону о выборе формы семейного образования родители (законные представители) обязаны письменно (в свободной форме) уведомить об этом орган местного самоуправления муниципального района или городского округа (районное или окружное управление образованием). Это стоит сделать всем тем, кто и ранее учил ребёнка в семейной форме (обучение ребёнка в заочной форме с использованием дистанционных технологий такого уведомления не требует). Именно органы управления образованием муниципальных районов и городских округов в соответствии

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

с Законом (ст. 63 ч. 5) ведут учёт детей, подлежащих получению общего образования, и выбранных для них родителями форм обучения — вне школы.

Ещё один вопрос в рамках семейного образования нуждается в пояснении — это школьные учебники. Павел Парфентьев, автор книги «Без школы: юридический путеводитель по семейному образованию и экстернату», отвечает так:

«Вопрос обеспечения учебниками регулируется ст. 35 нового Закона «Об образовании в РФ». Часть 1 данной статьи указывает:

«Обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации 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».

Как применяется это положение к семейному образованию, ясно не до конца. Однако из ст. 34 ч. 1 Закона следует, что именно освоение образовательных программ сопровождается промежуточными аттестациями. Прохождение аттестаций в рамках действующего законодательства следует рассматривать как органическую часть получения образования и освоения образовательных программ.

Такое освоение может быть представлено как сочетание собственно обучения (в семейной форме) и прохождения аттестаций (например, в школе).

И.Н. Попова. Государственная политика в сфере защиты прав и интересов детей в нашей стране

Поскольку аттестации проводятся в государственных и муниципальных школах именно за счёт бюджета, то и право на обеспечение учебниками должно распространяться на учеников, проходящих аттестации в школе экстерном.

Обращаясь к теме семьи, в Законе об образовании выделяются статьи о правах и обязанностях родителей (законных представителей), их ответственности и мерах по защите законных прав: ст. 44 (ч. 1–6) «Права, обязанности и ответственность в сфере образования родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся» и ст. 45 (ч. 1–6) «Защита прав обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся». Внимательное прочтение и толкование этих статей поможет родителям перейти с установки «Мы Вам в школу привели детей, вот Вы и воспитывайте» на установку «Мы ВМЕСТЕ несём ответственность за воспитание НАШИХ детей». Важно не только знание родителями своих прав об участии в образовательном процессе (ст. 44 ч. 3), но и понимание ответственности (ст. 44 ч. 4, 6) за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих родительских обязанностей.

По сравнению с Законом «Об образовании» 1992 года содержание названных вы-

ше статей отражает детальную проработку мер социальной поддержки всех участников образовательного процесса, предусмотренных действующим законодательством в сфере образования. Детально освещая вопросы воспитания и социализации несовершеннолетних, новый Закон об образовании в Российской Федерации направлен на защиту интересов человека, семьи, общества и государства.

Для улучшения восприятия объёмов текста Закона в процессе работы с его содержанием необходимо использовать два информационных ресурса:

- сайт «Школа 2013» (<http://www.shkola2013.ru/%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B5>), подготовленный неравнодушным родителем, который за основу своих размышлений взял новый Закон об образовании;
- сайт Министерства образования и науки РФ (<http://минобрнауки.рф/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2705>), на котором можно не только ознакомиться с текстом Закона в авторской редакции, но и скачать брошюру «Законопроект «Об образовании в Российской Федерации»: вопросы и ответы»).