

# Непрерывное образование: основания становления и нормативно-правового регулирования

**Олег Георгиевич Прикот,**

профессор кафедры институциональной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург),  
доктор педагогических наук, o.prikot@yandex.ru

**Виктор Николаевич Виноградов,**

профессор кафедры управления и экономики образования Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, кандидат педагогических наук,  
winwik@yandex.ru

• непрерывное образование • институты • «Закон о непрерывном образовании» • локальная нормативная база • образовательная организация • «десколяризация» • «логика карнавала» •

Проблемный анализ содержания Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы» позволяет среди пяти стратегических приоритетов развития образования в России выделить системообразующий, а именно — **непрерывное образование как расширение сферы образования и социализации**<sup>1</sup>. Мы полагаем, что без действительного становления его институтов реализация четырёх иных приоритетов вряд ли возможна.

Закон «Об образовании в Российской Федерации», вступивший в действие 1 сентября 2013 года, можно на основании содержащихся в нём целого ряда норм назвать «Законом о непрерывном образовании». Феномен непрерывного образования в современном звучании в нашей стране и за рубежом, как на государственном и общественном, так и на научном уровне, активно обсуждается уже более пятидесяти лет. Поэтому мы не ставим перед собой цель пересказывать общеизвестные положения и интерпретировать традиционные определения. Подчёркнём только те черты становления института непрерывного образования, на которые есть

прямые указания в ФЗ-273: создание условий для абсолютной индивидуализации образования (сколько субъектов — столько образовательных маршрутов), сближение прав провайдеров образовательных услуг любых форм собственности и организационно-правовых форм (в том числе, обеспечение равного доступа к государственным финансовым ресурсам), предполагающее усиление конкурентной борьбы в их среде, паритет форм (внутри и вне образовательных организаций) и технологий получения образования («равноправие» аудиторной работы и дистанционного обучения в процессе освоения основных образовательных программ), создание возможностей для накопления качества и количества образования, полученного как в различных образовательных организациях, так и вне их (распространение кредитно-модульной системы на всю сферу образования) и т.п.

Ниже для обсуждения предложим ряд положений, лежащих, с нашей точки зрения, в основе феноменологии ста-

<sup>1</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы. (Утверждена Решением Правительства от 15 мая 2013 года, № 792 – р).

новления непрерывного образования в период изменений:

1. Институционализация непрерывного образования — это не только и не столько создание условий для преемственного функционирования различных частей и уровней формальной образовательной системы, это максимальное расширение возможностей (в том числе — альтернативных) получения человеком необходимого ему качества и количества образования, в наибольшей степени отвечающего его индивидуальным потребностям.

2. Становление институтов непрерывного образования способствует «**десколяризации**» образования и возрастанию конкурентной борьбы среди провайдеров образовательных услуг.

3. Процесс становления системы непрерывного образования сопоставим с генезисом **живой** системы, для которой реализация внутреннего, основанного на собственных ценностях, потенциала саморазвития первична по отношению к ценностям и целям окружения (в том числе — надсистем).

4. Логика развития системы непрерывного образования подобна нелинейной **логике «карнавала»**, обоснованной М.М. Бахтиным<sup>2</sup>.

5. Наиболее эффективными в пространстве непрерывного образования являются образовательные организации, построенные по сформулированному Р. Акоффом<sup>3</sup> принципу «**циркулирующих организаций**», важнейшим условием устойчивого развития которых является стремление к реализации устремлений составляющих их людей.

6. Под «институтами» мы понимаем устойчивые формы отношений, закреплённых в ценностях, традициях, правилах, нормах, служащих основой для функционирования и развития различных организаций, а также способы фиксации относительно устойчи-

вых взаимоотношений между человеком, государством, обществом. Институт, таким образом, предполага-

ет наличие социальной и правовой институциональных форм.

7. Важным фактором становления системы непрерывного образования является диалектика **линейных процессов**, в рамках которых предполагается детерминация результатов деятельности системы входными параметрами (целями надсистем, ресурсами, условиями), и **нелинейных**, в которых «вход» менее важен для получения результата, чем логика (иногда противоречащая формальной) самого процесса.

8. Неявный смысл «Закона об образовании в Российской Федерации» — в инициации процесса построения нормативно-правовой базы становления системы непрерывного образования.

**9. Образовательная организация**, в контексте «Закона об образовании в РФ», — базовая форма реализации современных институтов развития образования и согласования целей (ценности согласовать в этом случае вряд ли удастся) «внешних» (общества, семьи, государства) и «внутренних» (персонала образовательных организаций) субъектов образования, вероятной эволюции их представлений о смыслах образовательной деятельности.

10. Становление системы непрерывного образования и её институтов — фактор, дестабилизирующий на ценностном, организационном и технологическом уровнях положение традиционных формальных и неформальных образовательных систем и вместе с тем приводящий в соответствие возможности образования как социального феномена и потребности так называемого «общества, основанного на знаниях».

11. Исторически возможно достаточно длительное сосуществование линейных и нелинейных образовательных систем, но их системный синтез (возникновение системного качества) неосуществим ввиду принципиальных различий природы «живого» («нелинейного») и «неживого» («линейного») в образовании.

Приведём некоторые положения ФЗ-273, «работающие» на становление системы непрерывного образования.

<sup>2</sup> Бахтин М.М. Проблемы творчества Достоевского. Проблемы поэтики Достоевского. Киев: NEXT, 1994.

<sup>3</sup> Акофф Р. Планирование будущего корпорации. М.: Прогресс, 1985.

- Принцип образования «через всю жизнь», создание условий для непрерывного образования (ст. 3, п. 8; ст. 5, п. 4, 5; ст. 10, пп. 2,7).
- Повышение уровня конкуренции на рынке образовательных услуг (ст.31;32; 99, п.5).
- Паритет форм получения образования (ст.17).
- Равный доступ к бюджетному финансированию субъектов, реализующих основные образовательные программы (ст. 99, п. 5, «контекстный» закон № 10 — ФЗ от 28.02.2012).
- Повышение роли общественно-профессиональной аттестации и аккредитации образовательных программ и организаций (ст. 96).
- Независимая оценка качества образования (ст. 95).
- Обеспечение открытости образования (ст. 3, п. 9; ст. 29, ст. 97).
- Обеспечение реализации индивидуальных склонностей и потребностей в образовании (ст. 3, п. 7; ст. 6, гл. 11).
- Создание единого образовательного пространства, обеспечение преемственности и вариативности образовательных программ (ст. 11, п. 1).
- Признание документов иностранных государств об образовании (ст. 107).
- Сетевые взаимодействия как принцип реализации образовательных программ (ст. 15).
- Электронное и дистанционное обучение как равноправная технология реализации основных образовательных программ (ст. 16).
- Модульный принцип представления содержания образовательных программ (ст. 13, п. 3).
- Образовательное кредитование как форма финансирования образования (ст. 104).
- Автономизация образовательных организаций (ст. 3, п. 9).
- Внебюджетное финансирование образования (ст. 101) и др.

Всё вышесказанное в статье, как мы склонны полагать, может быть описано с помощью шести моделей, представленных в виде коротких метафор. Непрерывное образование — это:

- «образование 1.0» — «... и в школе тоже можно ...»;
- «образование 2.0» — «на диване»;
- «образование 3.0» — «в горячем цеху»;
- «образование 4.0» — «с дивана — в цех, из цеха — на диван»;
- «образование 5.0» — «где угодно, только не в школе»;
- «образование 6.0» — «всё равно где...».

Далее можно с лёгкостью довести количество моделей (метафор) до умопомрачения, ибо точное число их установлено быть не может, так как люди на планете рождаются также непрерывно, как и «образовываются».

Однако если вернуться к «презренной прозе», то следует констатировать, что закон не может быть исполнен в полной мере до тех пор, пока не подготовлена и не начала работать локальная нормативная база образовательных организаций, соответствующая 273-ФЗ. Другими словами, не проявлена высокая степень правовой компетентности образовательных менеджеров среднего звена.

Сложности, с которыми сталкиваются разработчики локальных актов образовательной организации (а это, как правило, первые руководители и их заместители), заключаются, во-первых, в изменении информационного наполнения уставов. Если, согласно действовавшему до 1 сентября 2013 года Закону, Устав образовательного учреждения должен был содержать 28 обязательных позиций (ст. 13), то ФЗ-273 содержит в ст.25 указание всего на 4 обязательных пункта, да ещё 8 можно «вытащить» из содержания ст. 14 ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции от 1 сентября 2013 года)<sup>4</sup>. Следовательно, даже с этой точки зрения роль локальной нормативной базы повышается.

Во-вторых, действующий «Закон об образовании в Российской Федерации» содержит не только прямые указания на необходимость разработки образовательной организа-

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12.01.1996, № 7 — ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013).

цией тех или иных локальных актов (например, ст.30), но и предполагает наличие «скрытых смыслов» в контексте положений, способствующих становлению института непрерывного образования в современной России. Например, ст. 13, 15, 16 и ряд других. Кроме того, следует отметить, что, по нашему мнению, нормативно утверждённого перечня локальных актов, необходимых во исполнение 273-ФЗ, для российской образовательной организации (даже в рамках одного типа), учитывая характер и полноту её полномочий (региональную, местную, институциональную, ментальную специфику деятельности образовательных организаций), существовать просто не должно. Если же таковой в силу каких-либо причин появится, то, с точки зрения здравого смысла, он вряд ли сможет быть легитимным.

Ниже, в заключительной части статьи, мы хотели бы предложить руководителю образовательной организации некий *примерный перечень локальных актов*. Наличие такого перечня, как мы надеемся, поможет управленческой команде в разработке локальной нормативной базы, отвечающей требованиям становления современных институтов развития, в том числе непрерывного образования.

**Примерный перечень и основания разработки локальных актов общеобразовательной организации в условиях действия Закона «Об образовании в Российской Федерации»**

*Акты, на необходимость разработки которых в Законе имеются прямые указания:*

1. Устав общеобразовательной организации (до 01.01. 2016 г.).
2. Правила внутреннего трудового распорядка (ст. 30, ч. 2, ст. 55; ст. 189–190, 333ТК, приказ МОН от 27.03. 2006 № 2075).
3. Правила внутреннего распорядка учащихся (ст. 28, ч. 3, п. 1).
4. Положение о порядке приёма детей в общеобразовательную организацию (ст. 30, ч. 2, ст. 55).
5. Порядок и основания перевода, отчисления и восстановления учащихся (ст. 58, чч. 8–10).
6. Режим занятий учащихся (ст. 30, ч. 2).
7. Формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации учащихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления учащихся (ст. 30, 28, 58).
8. Порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и учащимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних учащихся (ст. 30, ст. 55–62).
9. Положение об организации платных услуг в общеобразовательной организации (ст. 101; Пост. Прав. РФ от 15 авг. 2013, № 706).
10. Положение о проведении самообследования образовательной организацией (ст. 28, ч. 3, п. 13, ст. 29, ч. 2, п. 3; Приказ Минобрнауки от 14 июня 2013, № 462).
11. Образовательная программа (ст. 28, ч. 3, п. 6).
12. Программа развития (ст. 28, ч. 3, п. 7).
13. Положение о языке, (языках) образования организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализуемым ею образовательным программам (ч. 6 ст. 14).
14. Положение о защите прав и законных интересов учащихся, законных представителей несовершеннолетних учащихся, педагогов (ч. 6 ст. 26).
15. Положение о структуре (структурных подразделениях) образовательной организации (ч. 2 ст. 27).
16. Порядок реализации права учащихся на обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение (п. 3 ч. 1 ст. 34).
17. Порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации (п. 21 ч. 1 ст. 34).
18. Порядок зачёта организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения учащимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность (п. 7 ч. 1 ст. 34).
19. Порядок реализации дополнительных академических прав и мер социальной под-

держки, предоставляемых учащимся (п. 29 ч.1, п. 7 ч. 2 ст. 34).

20. Порядок посещения учащимися по их выбору мероприятий, не предусмотренных учебным планом (ч. 4 ст. 34).

21. Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и исполнения принятых решений (ч. 6 ст. 45).

22. Порядок доступа педагогов к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам (п. 7 ч. 3 ст. 47).

23. Порядок реализации права педагогов на бесплатное пользование образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации-работодателя (п. 8 ч. 3 ст. 47).

24. Нормы профессиональной этики педагогических работников организации, осуществляющей образовательную деятельность (ч. 4 ст. 47).

25. Положение о соотношении учебной (преподавательской) и другой педагогической работы педагогических работников в пределах рабочей недели или учебного года с учётом количества часов по учебному плану, специальности и квалификации работника (ч. 6 ст. 47).

26. Режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников (в соответствии с требованиями трудового законодательства) (ч. 7 ст. 47, ст. 46, ч. 6, 7).

27. Порядок аттестации педагогических работников в целях подтверждения соответствия педагогических работников занимаемым ими должностям (в пределах, установленных законодательством Российской Федерации) (ст. 49).

28. Права, обязанности и ответственность работников организаций (помимо педагогов) (ст. 52).

29. Основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг (ч. 5 ст. 54).

30. Положение о внутренней системе оценки качества образования (ст. 28, ч. 3, п. 13).

31. Положение о методической работе в образовательной организации (ст. 28, ч. 3, п. 20).

32. Положение о психолого-педагогическом и медико-социальном сопровождении учащихся (ст. 28, ч. 3, п. 15).

33. Положение об индивидуальном учёте результатов освоения учащимися образовательных программ, хранение информации о результатах в архивах (ст. 28, ч. 3, п. 11).

34. Положение об использовании и совершенствовании методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения (ст. 28, ч. 3, п. 12).

35. Порядок выдачи документов государственного образца об основном общем и среднем общем образовании. Положение о приобретении, изготовлении, заполнении, учёте и хранении бланков документов об образовании и обучении (ст. 28, ч. 3, п. 17).

36. Положение о требованиях к одежде учащихся (ст. 28, ч. 3, п. 18).

Акты, указанные в п.1 — 12 и коллективный договор размещаются, согласно ст. 28, ч. 2, п. 1 (д), на официальном сайте ОО.

*Акты, которые могут быть разработаны в образовательной организации в условиях действия Закона «Об образовании в РФ»:*

1. Порядок освоения наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) (ст. 13).

2. Порядок и формы проведения итоговой аттестации по освоению основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования (ст. 59).

3. Положение о порядке применения к учащимся и снятия с учащихся мер дисциплинарного взыскания (ст. 43, ч. 12; Приказ Минобрнауки от 13.01.2013).

4. Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации (ст. 29, ст. 30, ч. 2; ст. 29; Пост. Прав. РФ от 10 июля 2013 № 582).

5. Положение о профстандарте педагогического работника.

6. Положение о статусе педагогического работника (ст. 47).

7. Положение о конфликте интересов педагогического работника (ст. 2, ст. 45, ч. 1, п. 2, ч. 2).
8. Должностные инструкции работников общеобразовательного учреждения.
9. Положение о распределении стимулирующей составляющей ФОТ.
10. Положение об установлении показателей эффективности деятельности педагогического работника (Письмо Минобрнауки от 20.06.2013, АП — 1073/02).
11. Положение о нелинейном расписании.
12. Положение о тьюторе (о тьюторском сопровождении).
13. Положение о МО тьюторов.
14. Положение о формах получения образования и формах обучения при освоении общеобразовательных программ (ст. 17).
15. Положение об организации инклюзивного образования (при наличии) (ст. 2, 79).
16. Положение о сетевой форме реализации образовательных программ (при наличии) (ст. 15).
17. Положение о дистанционном обучении (при наличии) (ст.16; 11-ФЗ от 28.02.2012).
18. Положение о дополнительном образовании в общеобразовательной организации.
19. Положение о порядке аттестации заместителей руководителя.
20. Положение о профильном обучении на уровне среднего общего образования.
21. Положение о методическом объединении учителей.
22. Положение о педагогическом совете.
23. Положение о портфолио индивидуальных достижений учащегося.
24. Положение о предпрофильной подготовке.
25. Положение о профильных классах (по направлениям).
26. Положение о Совете родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся.
27. Положение о Совете учащихся.
28. Положение об обучении на дому.
29. Положение об общем собрании работников.

30. Положение об элективных курсах (курсах по выбору).

31. Другие — по мере публикации нормативно-правовых актов по вопросам образования.

В заключение отметим весьма важный аспект локального нормотворчества в школе, который, как показал целый ряд авторских наблюдений, далеко не очевиден для многих руководителей нынешних российских школ и их учредителей.

Локальные акты образовательной организации действуют только в пределах самой образовательной организации и не могут регулировать отношения, складывающиеся вне её. Так, администрация образовательной организации не вправе регулировать любые аспекты поведения учащихся, складывающиеся дома, в учреждениях дополнительного образования детей и т.д. Следовательно, такая важная составляющая образовательного пространства, как «семейное образование», должна быть полностью выведена за пределы юрисдикции школы и не может регулироваться её локальными актами. По решению учредителя общеобразовательная образовательная организация может оказывать семье консультационные услуги, осуществлять промежуточную и (или) итоговую аттестацию детей, которых семья образовывает самостоятельно. Но эта деятельность проводится только в том случае, если она включена в государственное (муниципальное) задание и оплачивается учредителем в рамках целевых субсидий.

В принципе, подобная деятельность может оплачиваться семьёй на основании соответствующего договора со школой из средств, полагающихся семье по нормативу, установленному на каждого учащегося. Но пока правовые и финансовые механизмы перечисления семьям государственных средств, выделяемых государством в рамках нормативно-подушевого финансирования, отсутствуют. И характерная для российского педагога, носителя традиционных педагогических ценностей, эмоциональная максима «Мы не можем бросить наших детей!» приходит в несоответствие с позицией контролирующих и надзорных органов, которые в рамках идеологии БОР не могут допустить нецелевого расходования государственных средств. □