

273-ФЗ: читаем правильно

Майоров А.Н., доктор педагогических наук, заместитель руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по образованию РФ

Аннотация. За три года своего существования Федеральный Закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон) вызывал и вызывает до сих пор много вопросов и нареканий. В том числе, и по части правильного понимания, а значит и выполнения, различных статей и актов.

«Директор школы» №10, 2015. Записано 18.11.2015

Екатерина Терешатова. *Очень часто статьи закона можно трактовать по-разному, и руководители ОО, юридически не подкованные, могут ошибочно руководствоваться совсем не тем, что реально отображает Федеральный Закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Чья это вина? Руководителей ОО, которые не разбираются в правовых нормах, или же недосмотр разработчиков Закона?*

МАЙОРОВ А.Н. Я бы сказал так, есть законы, которые регламентируют наказание за их неисполнение, или какого-то действия в рамках закона, и там все должно быть предельно четко и однозначно, а есть законы, регламентирующие, например социальную сферу, в том числе и образование. И вот в этих законах невозможно, да и не всегда нужно стремиться к абсолютной однозначности. Например, Закон наделяет регионы какими-то полномочиями, и уже дело региона принять соответствующий законодательный акт.

Или Закон рамочно определяет такие понятия как общественно-профессиональная аккредитация, независимая оценка качества образования и целый ряд других, – большинство статей закона не определяет возможности наказания, они определяют некоторые правила, которые должны соблюдаться участниками образовательного процесса. Такие законы всегда трактовались по-разному, так что это вовсе не вина руководителя образовательного учреждения.

У нас толкование Закона дает суд, разъяснения дает Министерство образования и науки РФ, и таких норм Закона, которые требовали бы дополнительного уточнения не очень много. С момента принятия Закона прошло почти 3 года, за это время в него внесены всего 20 изменений, часть из них технические, но таких вопросов, которые нуждались бы в дополнении – мало.

Могу привести еще один пример. Это вопрос, связанный с подвозом детей. В Законе сказано, что подвоз осуществляется между поселениями. Если взять закон о местном самоуправлении, то поселением можно называть населенный пункт, где есть муниципалитет, в результате многие сделали выводы, что доставлять детей в школы можно только там, где есть Муниципалитет, а что делать остальным? Вот в Законе образование понимание «поселения» гораздо шире. Да, есть недопонимания, но постепенно с помощью разъяснений они снимаются.

В качестве примера такого непонятного толкования можно привести часто встречающийся случай из практики наших читателей: *«Обучающиеся, имеющие академическую задолженность, вправе пройти промежуточную аттестацию по соответствующему учебному предмету, курсу, дисциплине (модулю) не более двух раз в сроки, определяемые организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в пределах одного года с момента образования академической задолженности. В указанный период не включаются время болезни обучающегося, нахождение его в академическом отпуске или отпуске по беременности и родам. Для проведения промежуточной аттестации во второй раз образовательной организацией создается комиссия».*

Екатерина Терешатова. В Законе нет термина «пересдача», как именно трактовать аттестация во второй раз – как пересдачу или как уже следующую аттестацию?

МАЙОРОВ А.Н. Закон существенно изменил целый ряд понятий, которыми исторически пользовалась система образования. Посмотрите на

понятие «педагогическая экспертиза», «мониторинг в системе образования», «оценка качества образования» и вам сразу станет понятно, что смысл этих понятий совершенно отличается от того, что мы используем при профессиональном общении. Нужно привыкать, а это дело небыстрое. Что касается конкретного вопроса, то раз в Законе нет такого термина, значит трактоваться передача должна именно как повторная сдача. А не как вторая аттестация.

Вводя новые поправки в существующий Закон, или формируя новый законопроект, разработчики часто инициируют обсуждения нового документа образовательной общественностью. Насколько предложения, выдвинутые в процессе общественных обсуждений, реально используются в дальнейшей работе над документом?

Когда принимался Закон «Об образовании в Российской Федерации», мы получили только от общественности около 600 000 замечаний к разным статьям. И я не могу сказать, что одно какое-то замечание может быть учтено, но когда по какому-то спорному вопросу замечания носят массовый характер, то это будет аргументом, против которого не смогли, в свое время, возразить даже Минфин или Минтруд. Такая массовая поддержка общественности всегда учитывалась при окончательном решении.

Например, по таким вопросам как вопрос о социальной защите учителей-пенсионеров, стипендиальное обеспечение, отнесение различных категорий работников образования к педагогическим работникам, – формулировки статей носили сначала существенно ограниченный характер, но под влиянием общественности они получили современный вид.

Екатерина Терешатова. *Какие изменения планируется внести в Закон в ближайшее время (в осеннюю сессию)?*

МАЙОРОВ А.Н. Есть пакет законопроектов, которые, кстати, есть и в свободном доступе на сайте Госдумы, как и все остальные законопроекты. Я считаю, что сайт Госдумы один из самых открытых в этом смысле, и мы планируем рассмотреть все законопроекты, которые поступили на момент

июня 2015 года, когда шло утверждение плана на данную сессию. Каждый может войти на сайт, найти там законопроекты Комитета по образованию и посмотреть все материалы в полных текстах.

Что касается школ и общего образования, то у нас на сегодня есть ряд законопроектов, которые вызывают особые дискуссии. Примером такого резонансного законопроекта является законопроект № 789680-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части восстановления единства образовательного пространства и реализации единой государственной политики в области образования в Российской Федерации» или, как его называют в народе, – закон о едином учебнике.

Здесь много вещей, которые надо обсуждать и, в частности, содержание учебника. У нас вообще нет понятия «учебник», и это серьезная проблема. Этот вопрос в законопроекте поднимается и должен обсуждаться, так как не понятна роль учебника в образовательном процессе. Если может учитель работать совсем без учебника, то давайте в Законе так и пропишем, что учебник не обязателен. Потому что, с одной стороны, мы имеем многомиллионный бизнес, а с другой – это еще и канал обновления содержания образования, который сегодня работает плохо.

Почему плохо? Потому что производство учебников превратилось просто в выгодную индустрию. Поэтому сегодня нужно обязательно говорить о роли и месте учебника в учебном процессе, в работе учителя. Раньше у нас было много маленьких издательств, которым было важно попасть в Федеральный перечень, и которые старались обновлять и улучшать содержание учебника, сейчас, когда остались одни «тяжеловесы» в издательской сфере, этот механизм почти не работает.

Еще один больной вопрос, что может школа менять в образовательных программах, а что нет? В Законе этот вопрос разбросан по разным статьям, и прописан по-разному, и все равно школе необходимо уточнять, что можно, а

что нет, потому что в Законе не определено, каким образом и в какой части образовательные программы могут быть сформированы участниками образовательных отношений. Фраза такая есть. А что это такое, как это формируется – не понятно. Вот эта часть, формируемая участниками образовательных отношений, к содержанию стандарта как относится? Оно должно включать в себя это содержание или нет? Или, кто, какой предмет, в каком объеме хочет включать, тот и включает? Ответа на этот вопрос нет. Вот в этом смысле, то, что школа имеет право делать самостоятельно, необходимо более четко зафиксировать, чтобы все знали зоны своей ответственности.

О чем еще стоит сказать? Не все требования Закона пока исполнены Минобрнауки России, например, часть 4 статьи 12 говорит о том, что «федеральными государственными образовательными стандартами устанавливаются сроки получения общего образования и профессионального образования с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий обучающихся».

То есть Закон дает возможность при домашнем обучении осваивать программы за большее или меньшее время, чем в обычной школе. При дистанционном обучении так же сроки могут быть сокращены. Они могут быть увеличены, скажем для тех детей, которые не могут осваивать программу в обычные сроки, – и все это может стать законным.

Это на самом деле прекрасная норма, которая позволяет уйти от сравнения школы и тюрьмы, где все определяется только сроком, причем в образовании обязательным для всех.

К сожалению, этих изменений во ФГОС Минобрнауки России не внесло до сих пор.

Еще один вопрос, который требует изменений, это участие регионов и муниципалитетов в формировании содержания образования. Да, понятно, что сейчас реализована некая суперидея самостоятельности, когда школы сами разрабатывают и сами утверждают образовательную программу. Однако, когда мы начинаем работать дальше по этим программам, появляется масса проблем

и рисков. Приезжает Рособрнадзор с проверкой на соответствие программы данной школы стандарту, и оказывается, что она не соответствует.

И что дальше делать? Лишать школу лицензии, аннулировать документы об образовании, выданные выпускникам и т.д.? С одной стороны, школы, которые «бегают» с программами, финансами, которые следуют за учебными часами в программе, а с другой – 83ФЗ (Федеральный закон от 08.05.2010 n 83-ФЗ (ред. от 31.12.2014 с изменениями, вступившими в силу с 11.01.2015) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений") с утверждением госзадания учредителем... И они друг с другом не стыкуются. Отсюда вопрос: почему такую образовательную программу школы нельзя согласовать хотя бы с учредителем, какие проблемы это вызовет?

Вернемся к содержанию. В свое время, существовал стандарт с федеральным, региональным и школьным компонентами, стандарт, по которому мы до сих пор, по сути, учимся. Тогда были региональные компоненты с особенностями экологии, истории родного края, изучением ремесел и традиций народов России и т.д. Я не вижу рациональных объяснений тому, почему регионам и, особенно, муниципалитетам на своем уровне нельзя сегодня заниматься содержанием образования.

Весь этот круг вопросов тоже нужно прорабатывать.

Сейчас мы в позиции «буриданова осла»: между концепцией ориентации на результат и ориентацией на различные процессуальные вещи, которые усиливаем постоянно. Конечно, с одной стороны, стандарт написан в концепции результата – школа отвечает за результат, но с другой стороны, больше об этом ничего не говорится, все сводится к регламентации деятельности школьных процессов. Эти две концепции друг с другом не сживутся: либо мы регламентируем сам процесс, и результат уже нам не так важен – какой получится, такой и получится, либо говорим: «Школа, дорогая,

вот тебе требования к результату, а как ты его достигать будешь – твое дело». И того и того одновременно не бывает.

КИМы в итоговой аттестации. Тоже большой вопрос – сегодня не понятно, на чем их строить. В законе написано, что на основании стандарта, но если в стандарте нет содержания, то как можно строить контрольно-измерительные материалы?

Еще один вопрос, который тоже имеет отношение к содержанию, – это различные концепции по предметам, которых сейчас появляется не мало. Филологическое образование, математическое образования, история и т.д. Каково их место в формировании содержания образования? А ведь они, фактически, призваны регламентировать это содержание во всей нормативно-правовой базе! Есть стандарт, есть образовательные программы на его основе, а эти концепции, – они куда? И почему мы по этим предметам разработали концепции, а по другим нет? Из-за того, что стандарт написан не очень правильным языком, – ведь вместо требований к результатам там прописаны сами результаты, – все эти концепции и прописывают, как раз, требования к результатам и только в этих специфических областях.

Может тогда пойти по такому пути – сказать, что у нас в стандарте должна быть концепция развития какой-то данной области, и сделать ее частью стандарта? И тогда в примерную образовательную программу уйдет более конкретизированное содержание, и на ее основе школы будут делать свои. Концепциям надо найти место в общей конструкции формирования содержания, их будет легче использовать, легче обновлять, пересматривать и т.д. Либо же не делать их совсем.

Еще одно. Мы говорим об общем образовании, но не будем забывать, что стандарт у нас написан для всей системы образования, поэтому если отважиться и сказать, что мы стандарт общего образования регламентируем, делаем стандарт универсальным, надо понимать, что это опасная вещь, потому что противоречит самой концепции Закона.

Стандарт – понятие единое для всей системы образования, он должен быть один для всех с точки зрения структуры, правил формирования. А у нас сейчас все идет к тому, что для общего образования – свой механизм создания стандарта, для высшего образования – свой. Если такое решение будет принято, то тогда будут нужны очень серьезные изменения и в структуре Закона.

Екатерина Терешатова. *В чем региональные особенности применения ФЗ 273? На конкретных примерах.*

МАЙОРОВ А.Н. Этот вопрос можно поделить на две части. Первая – это финансовая обеспеченность, проблема, которая, честно говоря, сильно преувеличена. Потому что после того, как происходит бюджетное выравнивание, то есть регионы из Центра получают деньги, подавляющее большинство регионов находится почти в одинаковых условиях. Да, есть некоторые исключения, например – ХМАО, Ямал, Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, может быть еще 2-3 региона – все остальные находятся примерно на одном уровне.

Вторая часть вопроса связана с индивидуальными особенностями того или иного региона, с его спецификой. Но у нас, все же, федеральное устройство, у нас есть распределение полномочий в регионах, у нас каждый уровень наделен своими правами и отвечает за свою область. Например, образование у нас относится к совместному ведению федеральному и региональному, и в Законе четко прописано, кто и за что отвечает, кто что регулирует и реализует. Другое дело, когда доходит до практики, часто получается, что часть регионов имеет свое видение проблемы и формирует решение, а другая часть ждет указаний с федерального уровня. Есть указания – сделаем, нет – не будем делать, поэтому, если какой-то вопрос не регулируется федеральным законодательством, любой регион может делать что-то по своему усмотрению, учитывая те полномочия, которые закреплены непосредственно за школами и муниципалитетами.

Здесь есть один негативный момент. За последние годы количество полномочий, которые относились к ведению регионов, существенно

сократили. Например, регионы не имеют права разрабатывать и осуществлять международные образовательные программы, не могут влиять на содержание образования в целом, потому что это делает образовательная организация и т.д., целый ряд полномочий теперь переданы на федеральный уровень. Здесь есть большой риск, так как в соответствии с Конституцией все регионы равны перед РФ, РФ не может принимать разные решения для разных регионов, всегда принимается одно решение на всех. А одно решение для всех универсальным быть не может.

Например, вопрос изучения национальных языков, который сейчас для многих регионов стоит очень остро: одни проблемы по изучению языков в Башкортостане и Татарстане, другие проблемы на Северном Кавказе, третьи проблемы у коренных малочисленных народов Севера, где все совсем уже сложно. И одно решение не может удовлетворить все эти, такие разные, регионы, поэтому возможность в принятии подобных решений должна быть отдана им самим. Невозможно учесть всех особенностей, которые есть у каждой области.

А что записано в Законе? А в Законе записано, что есть три группы конституционных или неконституционных языков – их изучение должно регламентироваться стандартом. Но в стандартах у нас про это ничего нет. Поэтому мы столкнулись с тем, что вроде бы полномочия федеральные, но решения никакого нет, либо нужно заставлять Министерство выполнять то, что записано за ним по Закону, либо регионам делать что-то свое, и самостоятельно решать проблемы, Закон такого не запрещает, так как на федеральном уровне этот вопрос не урегулирован.

Екатерина Терешатова. В 2013 и 2014 годах Министерство образования и науки РФ и НИУ ВШЭ реализовало проект, в рамках которого эксперты информационного портала 273-фз.рф ездили по регионам и разъясняли различные положения Закона, отвечали на вопросы школьной администрации. Но проект завершился, а вопросы все равно остались, и их много, не планирует ли Госдума подобные консультации? И если нет, то, что можно предпринять

тем же директорам школ для повышения юридической грамотности, и как следствие – лучшего освоения Закона?

МАЙОРОВ А.Н. Да, я сам принимал участие в этом проекте в качестве эксперта. Комитет Государственной Думы по образованию не планирует подобного проекта, потому что официально мы не даем толкования Закона. Эксперты – да, они берутся за это, консультируют, разъясняют, но это не в полномочиях Комитета по образованию.

В 2013 году Государственная Дума выпустила серию просветительских изданий, рассчитанных на определенные целевые группы – школьников и студентов, преподавателей и родителей. Всего 22 наименования. Мы хотели, чтобы все участники образовательного процесса понимали смысл законодательных изменений, хорошо знали свои права, обязанности и новые возможности. Брошюры были предназначены участникам образовательных отношений и участникам отношений в сфере образования: в первую очередь работникам, органов, осуществляющих управление в сфере образования, а также работникам и руководителям организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Если есть такая необходимость, к этому вопросу можно вернуться.

С другой стороны, работники аппарата Комитета по образованию и представители экспертного сообщества Комитета два года назад реализовали проект по разъяснению вопросов Закона, касающихся прав детей – школьников, студентов, а также родителей, педагогов. Этот проект был организован отдельными экспертами совместно с обществом «Знание», и мы достаточно широко этот проект освещали, он шел по всем регионам. Если получится, то мы планируем продолжить серию подобных проектов по разным вопросам.

Екатерина Терешатова. *Каким образом строится Ваша работа над законодательством, и что самое сложное для Вас лично при работе, в частности, над Законом?*

МАЙОРОВ А.Н. Сами законы принимают депутаты, они были выбраны гражданами для этих целей и это их задача, моя работа –

высококвалифицированного, но скорее технического, эксперта при подготовке решений. Я должен вовремя заметить риски тех или иных статей закона, вовремя сказать об этом председателю Комитета, депутатам, вынести на обсуждение, объяснить и т.д. Но это только одно направление моей работы.

Второе – у нас проходят достаточно обширные обсуждения законов на круглых столах и парламентских слушаниях. Это важная часть работы над законами в целом, потому что такие обсуждения носят абсолютно открытый характер, и все участвующие имеют возможность совместно править и формировать итоговый документ.

И третье, у нас достаточно большая часть работы – аналитическая деятельность, которая не совсем связана с законотворческим процессом, но работает на информирование депутатов. За сессию (полгода) мы готовим порядка 20-30 аналитических материалов – это большая нагрузка.

Закон «Об образовании в Российской Федерации» силен своим потенциалом, который в нем заложен, и мне хочется надеяться, что в течение лет десяти он будет полностью реализован, так как там заложены мощные инструменты. Особенно касаются профессиональной общественной аккредитации образовательных программ, независимой оценке качества образования, совместной формы реализации образовательных программ. К сожалению, эти механизмы сегодня развиваются очень медленно, и по ним нужны подзаконные акты, которые не всегда вовремя готовятся, но окно больших возможностей широко открыто!

Интервью проведено и записано 18.11.2015