

ЗАКОН О ШКОЛЬНОМ СТАНДАРТЕ: ЕСТЬ ПОВЕСТИ ПЕЧАЛЬНЕЕ НА СВЕТЕ

Журнальная статья на политическую тему, даже если речь идет об образовательной политике, отличается от статьи в газете тем, что всегда рискует устареть. В дни, когда пишутся эти строки, проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» (под таким названием он был принят Госдумой в первом чтении) уже подготовлен ко второму чтению, а потому, хотя и существует чисто теоретическая вероятность вмешательства «Его Величества Случая», можно подводить первые итоги многолетней работы. Увы, итоги не радостные.

Образовательные стандарты: необходимость и задачи

Общеизвестно: в российском педагогическом сообществе продолжаются дискуссии о том, нужны ли образовательные стандарты вообще. Помимо естественной реакции интеллигентов на само слово «стандарт» применительно к духовной сфере, эти дискуссии связаны и с отечественным историческим опытом. В начале 1980-х гг. российское образование имело государственные деньги, хотя и не очень большие, но не имело достаточной свободы. В конце 1980-х гг. оно получило значительную свободу и сохранило деньги. С начала 1990-х гг. деньги исчезли, а вслед за тем началось и ограничение свободы. Наученные горьким опытом «реформ», педагоги, естественно, волнуются: как бы не потерять последнее – оставшуюся часть академических свобод. Такая опасность вполне реальна, но с законом, о котором идет речь, к счастью, никак не связана. Поясним это чуть подробнее.

Оставляя в стороне идеологические дискуссии, участники которых именуют советскую систему образования то лучшей в мире, то «инструментом тоталитаризма», отметим, что по соотношению финансовых затрат и достигаемых результатов она была одной из самых эффективных. Столь высокая эффективность во многом стала следствием того, что в свое время Россия выбрала для массовой школы так называемый «королевский» путь классического образования с высоким научным уровнем, ориентированный на возможность продолжения обучения в вузах. Тем не менее, содержание образования в советской системе было весьма унифицированным, поскольку регулировалось единым учебным планом и едиными учебными программами по каждому предмету - действительно довольно жесткими.

Не все понимают, что государственный образовательный стандарт – не то же самое, что школьная программа, привычная в отечественной школе. Программа охватывает все, чему следует и можно учить; стандарт – лишь тот минимум, которому нельзя не научить и который обязан освоить выпускник. Идея государственных образовательных стандартов была заимствована разработчиками первой редакции Закона РФ «Об образовании» (1992 г.), скорее, из опыта индустриально развитых стран с децентрализованной

системой образования, а не из отечественного прошлого. Соответственно, переход к стандартам от единых программ – это не ограничение академической свободы, но, напротив, ее расширение. При этом, по замыслу разработчиков закона, государственные образовательные стандарты должны были выполнить следующие основные задачи.

Во-первых, установить обязательный минимум содержания образования и требования к уровню подготовки выпускников, а тем самым – юридический критерий контроля его качества. Без стандартов невозможна государственная аттестация обучающихся и образовательных учреждений.

Во-вторых, сохранить единство образовательного пространства в такой крупной, многообразной и многонациональной стране, как Россия, а также обеспечить возможность нострификации документов об образовании с другими государствами.

При отсутствии стандарта трудно понять, как будет продолжаться образование ребенка при переезде, скажем, из Москвы в Краснодар или с Камчатки на Чукотку. Учитывая, что в послесоветский период в массовом сознании в качестве социального идеала вместо коммунизма на некоторое время утвердилась так называемая американская модель, стоит заметить, что и в США в последнее время все большее число специалистов приходят к пониманию необходимости федеральных образовательных стандартов. В период пребывания российской парламентской делегации неоднократно приходилось слышать от руководителей образования штата Коннектикут (одного из самых передовых по уровню школ) высказывания на тему о том, что здесь американская система должна взять пример с российской. Как однажды заметил У. Черчилль, американцы всегда принимают правильные решения, но после того, как попробуют все неправильные.

В-третьих, стандарты призваны обеспечить преемственность различных уровней образования. С этой точки зрения, самая острая проблема в настоящее время – несоответствие учебных программ в средней школе и программ вступительных экзаменов в вузы. Введение школьных стандартов не гарантирует решения этой проблемы, но при правильных управленческих действиях способно его приблизить.

В-четвертых, защитить здоровье обучающихся путем установления максимальной учебной нагрузки. Стоит заметить, что простое сокращение числа учебных часов, к которому нередко сводятся дискуссии по этой проблеме, ставит больше вопросов, чем решает: дети оказываются предоставленными улице и телевизору (неизвестно, что хуже), снижаются нагрузки и зарплаты педагогов и т.п. Много перспективнее механического сокращения выглядит разнообразие: в стране немало школ, где, наряду с обычными предметами, много времени уделяется труду, искусству, физкультуре и спорту. Давно известно, что смена видов деятельности – лучший отдых.

В-пятых, стандарты предназначены и для реализации воспитательной функции образования. Именно эта функция труднее всего поддается законодательному регулированию, хотя закон определяет образование как

процесс воспитания и обучения, отдавая тем самым названной функции приоритет. Стандарты, в частности, по гуманитарным дисциплинам – один из немногих законодательных инструментов ее реализации. Вспомним хотя бы известную остроту: Советский Союз – единственная страна, где прошлое непредсказуемо! Хотя в ней есть доля правды, советское воспитание было неизменно патриотическим. Теперь же, по данным социологического исследования 42 тысяч учащихся ПТУ, примерно 31,2 % детей не хотели бы родиться и жить в России, а еще 21,6 % затруднились с ответом на этот вопрос¹. Принятие закона о госстандарте общего образования в принципе позволяло не только ориентировать школу на патриотическое воспитание, но и сделать, наконец, отечественное прошлое предсказуемым, не меняя оценки с каждым новым Президентом, как прежде – с каждым новым Генеральным Секретарем.

Наконец, в-шестых, стандарты должны стать основой бюджета образования. По действующему закону, они увязаны с нормативами финансирования образовательных учреждений различных типов, видов и категорий. Ссылаясь на отсутствие стандартов, Правительство РФ почти 12 лет не представляет в Парламент расчетные нормативы финансирования образования, которые должны ежегодно утверждаться одновременно с федеральным бюджетом.

Вместе с тем следует понимать, что стандарт, как и современные механизмы управления образованием вообще, – это оружие обоюдоострое. Перечисленные выше позитивные функции он может выполнить лишь при условии, что будет полноценным в количественном (учебные часы) и содержательном плане. Неполюценный стандарт, напротив, может привести к снижению качества образования и уровня его финансирования. Схема проста и Правительство пыталось апробировать ее в период так называемого «Очередного этапа реформирования образования» (1997-1998 гг.): минимум содержания образования понимается буквально (например, сводится к функциональной грамотности); соответственно, до предела сокращается количество учебных часов; все, что сверх того, переводится на платную для гражданина основу. Понятно, что такой стандарт способен принести только вред.

Увы, забегая вперед, следует признать, что большинство перечисленных выше задач закон о школьном стандарте не выполнил. Его с полным правом можно было бы назвать «законом упущенных возможностей».

История вопроса: неожиданный гибрид

С юридической точки зрения, введение государственных образовательных стандартов определялось первой редакцией Закона РФ «Об образовании», принятой летом 1992 г. Статья 32 этого закона относит

¹ Воспитательная работа в новых условиях (опыт учреждений профессионального образования). Науч.-метод. сборн. Авт.-сост. Смирнов И.П., Ткаченко Е.В. М.: Изд. отдел НОУ ИСОМ, 2003.- С. 26.

разработку и утверждение образовательных программ к компетенции образовательного учреждения, а министерским образовательным программам отводит лишь роль примерных. В такой ситуации государственные образовательные стандарты остаются единственным механизмом регулирования содержания программ на федеральном уровне. Учитывая, с одной стороны, особую важность школьного образования как базисного, а с другой – установленную Конституцией обязательность основного общего образования (неполной средней школы), первая редакция Закона требовала, чтобы стандарт основного общего образования утверждался высшим органом государственной власти в Российской Федерации (в то время - Съезд народных депутатов России). Поскольку после 1993 г. в стране был создан двухпалатный парламент, во второй редакции Закона утверждение государственного стандарта основного общего образования было передано на уровень федерального закона.

Первый законопроект на тему о государственном стандарте основного общего образования был внесен в 1997 г. группой членов Совета Федерации и двумя депутатами Государственной Думы второго созыва, включая автора. Законопроект подготовил большой коллектив сотрудников Российской академии образования во главе с В.С. Ледневым и М.В. Рыжаковым. Незадолго до того он выиграл конкурс, проводившийся Министерством образования. Законопроект группы Леднева включал множество содержательных норм, а также предложения, определяющие основное содержание материала и требования к уровню подготовки выпускников по образовательным областям и учебным предметам.

Любой закон о школьном стандарте дискусионен, причем тем более, чем больше в нем содержания. Однако особенность кампании, развернутой в печати против данного законопроекта, заключалась в ее политическом характере. Журналисты газет («Комсомольская правда», «Московский комсомолец») объявили его проявлением «заговора коммунистов», хотя среди 15 субъектов права законодательной инициативы членов КПРФ было 2, но традиция есть традиция: как и в конце 1930-х, конкуренты из иных научных школ теоретические разногласия перенесли на почву политической борьбы.

Стремясь достичь согласия в педагогическом сообществе, Председатель думского Комитета по образованию и науке И.И. Мельников и автор этих строк в 1998 г. попытались объединить усилия двух основных групп разработчиков школьных стандартов (Леднева и Фирсова), однако это не удалось. Представители обеих групп заявили, что их концепции несовместимы. Помню, как это удивило депутатов Думы, где периодически находили компромисс даже Жириновский с Явлинским! В итоге в условиях серьезных разногласий в образовательном сообществе руководители думского Комитета не решились проводить закон через Парламент, хотя имели для этого все возможности. Вероятно, это было ошибкой, а правильное решение состояло в том, чтобы принимать закон без предметных приложений.

В 2000 г. законопроект, затрагивающий проблемы школьного стандарта, внесли депутаты фракции «Яблоко» под претенциозным названием «О конституционных гарантиях прав граждан в области общего образования». Помимо стандартов, проект был призван регулировать механизмы финансирования образования и оплаты труда педагогических работников. Оставляя в стороне содержание законопроекта в целом², отметим лишь несколько ключевых идей, связанных с концепцией образовательного стандарта для средней школы.

Первое. При разработке образовательных стандартов и программ теоретики «Яблока» (А. Пинский, Э. Днепров и др.) предлагали во главу угла поставить функциональную грамотность³. Рациональным содержанием этой идеи было усиление практической направленности образования. Известно, что по данным сравнительных международных исследований, именно по способности применять знания, по практическим умениям (компетенциям) российские школьники заметно отстают от большинства сверстников из индустриально развитых стран⁴.

Однако введение в России американской модели школьного обучения, ориентированной, главным образом, на функциональную грамотность, - модели, отставание которой уже признано и американским руководством, - способно лишь понизить образовательный уровень отечественной школы, причем вопреки собственным традициям и современным мировым тенденциям. Так, по свидетельству Майкла Барбера (советника Тони Блэра), одна из главных задач британской образовательной политики в среднесрочной перспективе состоит в повышении уровня знаний школьников в средних классах и, соответственно, в усложнении школьных программ. Аналогичные задачи были поставлены перед американской системой образования президентами Б. Клинтон и Дж. Бушем. Как уже отмечалось, и в досоветское, и в советское время достоинствами российской системы образования были фундаментальность и качество знаний, а также ориентация на воспитание гражданственности и духовности. Усиление практической направленности школьного образования должно осуществляться не взамен этих достоинств, но в дополнение к ним.

Второе. Разработчики из «Яблока» фактически представили в Государственную Думу проект закона не о государственном образовательном стандарте, но о том, кто и как должен этот стандарт принимать. Так, в проекте почти ничего не говорилось о минимальном содержании образования, как ключевом элементе стандарта. И хотя думский Комитет по образованию и науке солидаризировался с авторами законопроекта в том, что разрабатывать минимальное содержание

² См. об этом, например: Смолин О.Н. Излом: иное было дано? Проблемы революции, демократии и образовательной политики в социально-политическом процессе 90-х годов. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 2001.- С. 247-255.

³ Программа Объединения ЯБЛОКО в области образования. М., Объединение ЯБЛОКО: Комиссия по образованию, 1999.- С. 20.

⁴ Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2000 (краткий отчет). М., 2002.

образования должны, прежде всего, не чиновники или депутаты, а представители образовательного сообщества, отсюда вовсе не следует, будто закон вообще должен обходить своим вниманием вопросы содержания образования. По мнению большинства депутатов Комитета, даже если это содержание не удастся включить непосредственно в «тело» закона, законодатель обязан расставить все необходимые «флажки», которые определяли бы направления деятельности исполнительной власти.

Третье. Законопроект предполагал возможность замены в основной школе учебных предметов интегрированными курсами, что фактически уничтожало стандарт. Любая школа смогла бы по своему «проинтегрировать» курсы в рамках, например, образовательной области «естествознание»: одна сделала бы крен в сторону биологии, другая – химии, третья – физики, а четвертая – географии. В результате трудно представить, как учащиеся смогли бы переходить из одной школы в другую, сдавать экзамены в профессиональные учебные заведения, а школы – обеспечивать более или менее одинаковый образовательный уровень выпускников.

Есть основания полагать, что идея интегрированных курсов в законопроекте прямо связана с идеей приоритета функциональной грамотности в программе «Яблока». Очевидно, что функциональная грамотность вполне возможна и без глубокого изучения фундаментальных законов различных наук – достаточно общего знакомства на обзорных уроках, например, с теми областями естествознания, которые на бытовом уровне могут быть полезны каждому. Однако если Соединенные Штаты в последние десятилетия регулярно удовлетворяли свои потребности в математиках и специалистах других фундаментальных наук за счет СССР, Индии, Китая и Южной Кореи, то совершенно очевидно, что Россия в ближайшее время себе этого позволить не сможет, ибо направление «миграции умов» здесь прямо противоположное: не приток, а утечка. Помимо этого, следует иметь в виду, что если дети из семей с высокими доходами смогли бы покрыть недостаток фундаментального образования в школе, то дети из семей с низкими доходами вместо полноценного образования получили бы лишь вожеленную разработчиками законопроекта функциональную грамотность.

19 сентября 2000 года проект ФЗ «О конституционных гарантиях граждан в области общего образования» обсуждался на парламентских слушаниях, однако поддержки профильного Комитета и большинства участников не получил.

Однако судьба законопроекта, хотя претенциозные намерения авторов реализовать и не удалось, оказалась в целом оптимистичной. После того, как в послании Федеральному Собранию Президент России заявил о необходимости принятия федеральных образовательных стандартов и на этой основе – федеральных нормативов финансирования образования, летом 2001 г. под эгидой Министра образования РФ была создана совместная рабочая группа с участием представителей обеих палат парламента и различных думских фракций, включая председателя профильного думского

комитета И.И. Мельникова, будущего председателя того же комитета А.В. Шишлова и автора этих строк. На основе двух законопроектов: «О государственном стандарте основного общего образования» и «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование» группа подготовила третий, дав ему название «О государственном стандарте общего образования».

Законопроект оказался гораздо более содержательным, чем проект депутатов фракции «Яблоко», но гораздо более рамочным, чем проект группы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Отметим, что в нем не нашлось места ни образовательным ваучерам, ни изменению статуса государственных образовательных учреждений, ни идее замены системы учебных предметов интегрированными курсами - словом, ни одному из концептуальных положений, способных вопреки громкому названию, превратить инициативу депутатов фракции «Яблоко» в закон о ликвидации конституционных прав граждан в области образования. Позиция сочетания принципиальной критики с предложением конструктивных альтернатив, занятая большинством Комитета Государственной Думы по образованию и науке, в тот период дала положительный результат.

От первого чтения ко второму: вперед – назад

Несмотря на концептуально-содержательную «чистку», которой подверглись исходные законопроекты в министерской рабочей группе, гибридный проект ФЗ «О государственном стандарте общего образования» был принят в более или менее приемлемом для образовательного сообщества виде. В него удалось, в частности, внести следующие положения:

- 11-летний срок обучения в средней школе. Это не означает, что с принятием закона «двенадцатилетка» становится невозможной, однако, если Правительство соберется ее вводить, это сделать предстоит через федеральный закон. Значит придется представить Парламенту финансовые расчеты, программу создания материально-технических условий, информацию о готовности новых учебников и т.д.;

- перечень образовательных областей и учебных предметов, соответствующий отечественной традиции и мировой практике. Тем самым должен быть положен конец попыткам замены систематизированных предметных курсов упрощенными интегрированными аналогами (о чем уже говорилось выше);

- полноценное количество часов, не позволяющее сократить финансирование государственного стандарта общего образования (11500 при шестидневной учебной неделе и 10500 – при пятидневной) и т.п.

Подготовка законопроекта ко второму чтению длилась почти два года и не случайно, ибо в процессе работы сталкивались две противоположные тенденции. Депутаты ответственного парламентского Комитета стремились наполнить проект новыми нормами, сделать его более содержательным, а представители Правительства (точнее Минфина) и Главного государственного правового управления (ГГПУ) Президента, напротив,

последовательно выхолащивали все существенное, что удалось включить в закон при первом чтении. Одобренные Комитетом поправки к законопроекту содержали, в частности, следующие важные новации.

Во-первых, механизм нормативного финансирования образования был прописан более подробно, чем в действующем Базовом Законе, причем таким образом, чтобы уменьшить возможность злоупотреблений со стороны финансовых органов. Напомню читателю, что нормативы, как и стандарты, могут быть «палкой о двух концах». Если исполнительная власть будет руководствоваться принципом действующего Закона РФ «Об образовании» «бюджеты – под нормативы», учебные заведения получают больше денег, педагоги – более высокую зарплату, а учащиеся – достойные условия обучения. Если же возобладает принцип «нормативы под бюджет», результаты окажутся прямо противоположными: современные ничтожные деньги будут механически поделены на количество учащихся «душ» по известной формуле: «Вот тебе три рубля - и ни в чем себе не отказывай»!

Во-вторых, поскольку еще в первом чтении в законопроект не были включены нормы, определяющие содержание школьного образования, Комитет стремился ограничить возможности произвольных субъективистских решений со стороны чиновников не только финансовых органов, но и профильного Министерства. Глубоко убежден: государственные образовательные стандарты, как и управление образованием вообще, должны быть делом государственно-общественным. Это забота не столько министерских чиновников и членов парламента (при всем уважении к тем и другим), сколько самого образовательного сообщества. Именно поэтому Комитет Госдумы по образованию и науке настаивал на том, чтобы подготовка и принятие школьного стандарта осуществлялись при участии Российской академии образования, Российской академии наук, Российского Союза ректоров, других общественных и государственно-общественных объединений, главной уставной целью которых является содействие образованию, а также экспертов, предложенных профильными парламентскими комитетами.

В-третьих, и, пожалуй, главное. Комитет попытался изменить саму концепцию государственных образовательных стандартов, усилив ее защитную функцию. Согласно действующему закону, в структуру стандарта входят обязательный минимум содержания образования, максимальная учебная нагрузка и требования к подготовке учеников. Было предложено добавить к этим характеристикам образовательного процесса еще и стандарт на образовательные условия. Смысл предложенного нововведения предельно прост: государство не имеет права требовать высокого качества обучения, пока не предоставило школе необходимого материального-технического и финансового обеспечения. К сожалению, Правительство не раз демонстрировало попытки исполнять Закон РФ «Об образовании» по частям: в том, что касается требований к работе образовательных учреждений и педагогов, - в полном объеме, а в том, что касается условий для них, включая оплату труда, - как придется. Расширяя понятие образовательного стандарта

за счет условий получения образования, мы попытались исключить возможность такого «очень частичного» исполнения закона.

Увы, все эти важные положения были вычеркнуты из текста законопроекта по требованию Минфина и ГППУ Президента. Более того, само Министерство образования настояло на том, чтобы исключить из него количество часов, которые должен финансировать бюджет субъекта Федерации, а также перечень учебных предметов. В результате закон оказался почти совершенно «опустошенным».

Учитывая курс правительства, расклад сил в Третьей и Четвертой Государственной Думе, а также возможность президентского вето, Комитет по образованию и науке был поставлен перед выбором: либо принимать закон в предельно усеченном виде, либо не принимать его вовсе. Мы избрали, как представляется, линию меньшего зла.

Правда, автору удалось включить в его текст две защитные нормы. Первая защищает право ребенка на систематическое образование в основной школе (цитирую по тексту, подготовленному ко второму чтению):

Статья 11, пункт 3. «На ступени основного общего образования замена таких учебных предметов, как «русский язык», «литература», «история», «математика», «физика», «химия», «география» и «биология», интегрированными курсами или образовательными областями не допускается».

Вторая норма защищает от чрезмерной «стандартизации» право на эксперимент:

Статья 11, пункт 5. «Общеобразовательное учреждение вправе осуществлять учебный процесс в соответствии с экспериментальной образовательной программой в порядке, определенном Правительством Российской Федерации».

Однако, даже с учетом приведенных положений количество оставшихся в законе норм прямого действия, защищающих права обучающихся и педагогов, можно, пожалуй, пересчитать по пальцам одной руки. Не случайно ГППУ Президента настояло, в конце концов, и на изменении названия закона. Теперь оно звучит так: «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования» (по тексту, подготовленному ко второму чтению). С этим, учитывая реальный «секвестр» содержания документа, пришлось согласиться и профильному думскому Комитету. Тем не менее, учитывая, что «защитные нормы» в законе все же остались, что закон очень нужен управленцам, поскольку содержит мало регулятивных норм, определяющих компетенции и зоны ответственности, что, наконец, в целом закон отвечает принципу «не навреди», немногочисленное образовательное лобби в парламенте (КПРФ, «Родина», более половины депутатов, не входящих в группы) решила его поддержать.

Итог неутешителен. В результате почти семилетней работы «гора родила мышь»: закон о стандарте урезан до того, что его трудно узнать

«родителям», а тем, кто учится и учит, он почти ничего не дает. Однако, на фоне жестких антисоциальных законов, вступающих в действие с 2005 года, а также, учитывая, что политика – это искусство возможного, ситуацию, пожалуй, следует оценивать с помощью перефразированного Шекспира: «Есть повести печальнее на свете» - или будут...

Первый заместитель председателя
Комитета Государственной Думы
по образованию и науке

О.Н. Смолин

Опубликовано в журнале «Народное образование». – 2004. – май. - № 4. – С. 11-17.