

Комментарий к ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ

Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 21 декабря 2012 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 г., 29 декабря 2012 г. подписан Президентом и опубликован 31 декабря 2012 г., за исключением нескольких статей вступил в силу 1 сентября 2013 г.

Русская Православная Церковь приняла самое активное участие в работе над законопроектом. В результате в текст закона было включено большинство принципиально важных предложений Русской Православной Церкви, касающихся вопросов религиозного образования.

Впервые федеральный закон закрепляет возможность реализации в общеобразовательных организациях комплексного курса основ духовно-нравственной культуры народов России.

Часть 1 статьи 87 закона предусматривает принципиальную возможность реализации вышеназванного курса в рамках основных образовательных программ. Причем эта возможность предоставлена образовательным организациям любых организационно-правовых форм и форм собственности, включая муниципальные и государственные школы.

Формулировка ч.1 ст.87 закона позволяет реализовывать комплексный курс основ духовно-нравственной культуры народов России (в рамках основной образовательной программы) различным образом: 1) может реализовываться школой как обязательный предмет в рамках ФГОС; 2) при отсутствии данной образовательной области в стандарте может реализовываться за счет части образовательной программы, формируемой участниками образовательного процесса; 3) может реализовываться и в рамках ФГОС, и одновременно углубляться за счет части, формируемой участниками образовательного процесса (профильное образование). При этом ничто в законе не запрещает православным школам продолжать реализовывать свою практику преподавания вероучительных предметов наряду с ОРКСЭ. Таким образом, как видим, возможности частных школ, как минимум, не сузились, а возможности муниципальных школ принципиально расширились.

Выбор одного из учебных курсов, дисциплин, предметов (модулей), включенных в основные общеобразовательные программы, осуществляется родителями (законными представителями) обучающихся. Закрепление указанного положения в законе было необходимо в качестве гарантии реализации родителями принадлежащего им приоритетного права на воспитание и образование своих детей в соответствии с собственными убеждениями и мировоззрением.

Вновь принятый закон впервые предоставляет Церкви ряд важных полномочий в сфере общего образования.

Во-первых, примерные основные образовательные программы в части курсов основ духовно-нравственной культуры должны будут проходить экспертизу в централизованной религиозной организации — на предмет соответствия содержания курсов нормам вероучения, историческим и культурным традициям данной централизованной религиозной организации в соответствии с ее внутренними установлениями.

Во-вторых, в ч. 6 ст. 87 указано, что централизованные религиозные организации привлекаются к учебно-методическому обеспечению учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), направленных на получение обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, нравственных принципах, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), об основах конфессионального вероучения.

Таким образом, у Церкви впервые появляется возможность реально влиять на содержание программ и учебно-методических пособий по курсу основ духовных культур.

Далее, закон регулирует некоторые аспекты деятельности конфессиональных образовательных организаций.

Важно, что удалось отстоять позицию Церкви в вопросе о том, что учредителями конфессиональных (православных) общеобразовательных организаций могут являться как религиозные организации (приходы, монастыри, епархии и т.д.), так и нерелигиозные организации и физические лица.

Однако включать в часть основных образовательных программ программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), обеспечивающих религиозное образование (религиозный компонент), вправе только те образовательные организации, которые имеют действующее представление соответствующей религиозной организации или централизованной религиозной организации. Для Русской Православной Церкви это — конфессиональное представление, выдаваемое Синодальным Отделом религиозного образования и катехизации на основании специального Положения, утвержденного Святейшим Патриархом Московским и всея Руси Кириллом 29.11.2010 г.

Как видим, уже существующая практика выдачи конфессионального представления закреплена и новым законом. Более того, наличие конфессионального представления прописано как необходимое условие реализации программ религиозного компонента в общеобразовательных организациях.

Однако если частные образовательные организации *имеют право* на основании конфессионального представления реализовывать программы религиозного компонента, то те общеобразовательные организации, которые учреждены религиозными организациями, *обязаны* включать в часть основных образовательных программ, формируемую участниками образовательного процесса, учебные предметы, курсы, дисциплины (модули), обеспечивающие религиозное образование.

При этом примерные образовательные программы и учебно-методическое обеспечение в части учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), обеспечивающих религиозное образование (религиозный компонент), утверждаются, в нашем случае, централизованной религиозной организацией (для тех конфессий, где отсутствуют централизованные религиозные организации, законодатель предусмотрел утверждение программ религиозными организациями – ч. 10 ст. 87 Закона).

Русская Православная Церковь уже активно действует в этом направлении. В частности, существует разработанный синодальным Отделом религиозного образования и катехизации Стандарт православного компонента общего образования, утвержденный решением Священного Синода Русской Православной Церкви 27.07.2011 г. (журнал № 76). По всем обязательным и дополнительным предметам религиозного компонента, предусмотренным Стандартом (основам православной веры, церковнославянскому, греческому и латинскому языкам, церковному пению, логике и т.д.), разработаны примерные образовательные программы по всем ступеням общего образования. Программы утверждены председателем Отдела религиозного образования и катехизации Русской Православной Церкви митрополитом Ростовским и Новочеркасским Меркурием и размещены на официальном сайте Отдела.

Что касается государственных и муниципальных образовательных организаций, то, как уже было указано выше, для них возможна реализация курса основ духовно-нравственной культуры на профильном уровне, за счет обеих частей основной образовательной программы и вне ее рамок.

В ч. 11 ст. 87 закрепляется право образовательных организаций, учрежденных религиозными организациями, *«устанавливать дополнительные к предусмотренным настоящим Федеральным законом условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, вытекающие из внутренних установлений соответствующей религиозной организации или централизованной религиозной организации, в ведении которых находятся эти образовательные организации»*. Здесь имеется в виду возможность образовательной организации обуславливать прием принадлежностью ребенка к определенной религиозной традиции, подчинение его дополнительным требованиям к поведению и т.д. Кроме того, поскольку религиозное образование и воспитание может предполагать участие в богослужениях, что возможно только при условии согласия ребенка и его родителей, то систематическое уклонение ребенка от участия в таинствах, в общей молитве и т.п. может быть расценено как выражение несогласия, что

может повлечь его отчисление. Основания для этого также теперь закреплены в законе, что имеет важное значение для практической деятельности школ. Многие православные школы и ранее производили набор учащихся, учитывая религиозную принадлежность детей. Однако прямое закрепление этого права в законе позволяет этим школам оставаться в рамках правового поля, осуществляя отбор по религиозному признаку при приеме на обучение.

И, наконец, ч. 12 ст. 87 предусматривает для образовательных организаций и педагогов дисциплин религиозного компонента и основ духовных культур возможность общественной аккредитации в централизованных религиозных организациях. При этом *«порядок общественной аккредитации и права, предоставляемые аккредитованной образовательной организации и педагогическому работнику, устанавливаются проводящей такую аккредитацию централизованной религиозной организацией»*.

В целях реализации данного полномочия, переданного Церкви, Синодальный Отдел разработал проекты двух документов: Положение *об общественной аккредитации Русской Православной Церкви педагогического работника, преподающего учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) православной культуры* и Положение *об общественной аккредитации Русской Православной Церкви образовательных организаций*.

Предлагается передать проведение общественной аккредитации педагогов епархиям, на территории которых трудятся учителя. Предусматривается, что епархии самостоятельно будут определять и права, и иные привилегии для аккредитованных ими педагогических работников. При этом критерии и требования аккредитации будут разрабатываться и устанавливаться централизованно Синодальным Отделом образования.

Общественная аккредитация образовательных организаций будет осуществляться Синодальным отделом религиозного образования. Предусматривается, что аккредитованы при Русской Православной Церкви будут те образовательные организации (включая муниципальные и государственные), которые реализуют программы основ православной культуры на *профильном* уровне. Конкретные критерии и требования к таким профильным школам с углубленным изучением православной культуры подробно разрабатываются специалистами Отдела.

Что касается «экономического» блока, то анализ текста закона в этой части позволяет сделать следующие краткие выводы:

Положения пп. 3, 6 ч. 1 ст. 8 во взаимосвязи с ч. 5 ст. 99 закона предусматривают бюджетное финансирование частных школ за счет бюджетных ассигнований субъектов Федерации в форме субсидий. Размер субсидий для негосударственных школ рассчитывается *с учетом* нормативов, определяемых субъектами Федерации для муниципальных школ. Субсидии предназначаются для возмещения затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников, пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальные услуги).

Следует констатировать, что, к сожалению, формулировки закона в этой части позволяют его неоднозначное толкование.

Действующее законодательство позволяет (и содержит все механизмы реализации) равное нормативное бюджетное финансирование муниципальных, государственных и частных школ. В то же время закон не обязывает региональные власти осуществлять именно равное финансирование.

Сложно сказать, является ли это недостатком юридической техники, либо регионам намеренно предоставлен слишком большой простор для «творческого» применения положений закона. В том числе и по этой причине крайне важное значение приобретает региональное законодательство в сфере образования, как раз и призванное конкретизировать нормы федерального закона. В связи с изложенным хотелось бы призвать епархиальные отделы религиозного образования сосредоточить все силы на работе с региональными законопроектами, с целью максимально реализовать на местном уровне возможности, предоставленные федеральным законодательством.

Еще один принципиально важный момент нового закона, на котором необходимо кратко остановиться, — новая статья 86 «Обучение по дополнительным общеразвивающим образовательным программам, имеющим целью подготовку несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе, в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях». Была воспринята предложенная Церковью концепция данного вида образования, терминология.

Важно, что статьей 86 вводится определение «казачий кадетский корпус» как разновидность общеобразовательной организации со специальным названием. Безусловно, данный факт может быть оценен положительно.

В то же время с некоторыми положениями данной статьи согласиться сложно. В частности, представляется необоснованным тот факт, что в число возможных учредителей казачьих кадетских корпусов не включены казачьи общества (войсковые казачьи общества), образованные в соответствии с Федеральным законом «О государственной службе российского казачества». Закон устанавливает, что организация образовательной деятельности в казачьих кадетских корпусах должна осуществляться в порядке, установленном Федеральным органом по контролю в сфере образования. Представляется очевидным, что указанный порядок не позволит в полной мере учесть в образовательной деятельности духовные традиции, культуру и уклад казачества, не говоря уже о региональных традициях конкретных войсковых обществ. Учитывая, что для суворовских, нахимовских, морских кадетских корпусов организация и осуществление образовательной деятельности предусмотрены в порядке, определяемом органами, в чьем ведении они находятся, представляется целесообразным и логичным предусмотреть и для казачьих кадетских корпусов аналогичный порядок, определив их в ведение конкретных войсковых казачьих

обществ как сегодня и сложилось на практике. Полагаю, что необходимо законодательно закрепить более широкие права и компетенцию казачьих обществ в сфере казачьего кадетского образования. Это тем более обоснованно, что казачество законом РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 признано репрессированной культурно-исторической общностью, имеющей право, в том числе, на культурную реабилитацию, что означает «осуществление комплекса мероприятий по восстановлению их духовного наследия и удовлетворению культурных потребностей» (ст.11 Закона РСФСР № 1107-1).

В заключение не могу не остановиться еще на ряде положений закона, вызывающих тревогу.

После принятия законопроекта в первом чтении в проекте текста закона, рекомендованного Государственной Думой к принятию во втором чтении, появились вызывающие беспокойство дополнения и поправки, нигде (ни на одной из стадий) ранее не обсуждавшиеся, однако вошедшие в официальный текст Закона.

В частности, в статью 44 (Права, обязанности и ответственность родителей) внесены поправки (дополнения), предусматривающие, что родители имеют право выбирать **формы получения образования и формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность, языки, факультативные и элективные предметы, курсы, дисциплины, модули** из перечня, предлагаемого организацией, с учетом мнения ребенка, **а также с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии (при их наличии).**

Формулировка ч. 3 ст. 44 означает, что не только конкретную образовательную организацию родители не смогут выбрать без учета мнения комиссии, но и, например, семейную форму обучения, или форму самообразования и т.д. Кроме того, и факультативные курсы (а это часть религиозного компонента в православных школах) можно выбрать тоже только с учетом рекомендаций комиссии.

Данная уточняющая норма (ч. 3 ст. 44 Закона) сводит на нет декларацию ч. 1 ст. 44 о том, что родители имеют преимущественное право на обучение и воспитание своих детей. Ч. 3 ст. 44 противоречит международным нормам в указанной сфере, провозглашающим право и свободу родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями. В связи с этим обращает на себя внимание еще одна поправка, а именно: из ст. 4 **исключена ссылка на международные договоры** Российской Федерации (присутствовавшая во всех предыдущих версиях законопроекта), и в качестве источников права в сфере образования указывается только национальное законодательство.

Представляется, что учет мнения комиссии (и вообще обращение к комиссии) имеет право на существование только в случае, когда ребенок не справляется с программой (неаттестован, рекомендован на повторное обучение и т.д.) или имеет какие-либо ограничения к обучению по состоянию здоровья или в иных подобных нестандартных ситуациях, когда объективно требуется

заклучение специалиста, обладающего специальными познаниями в области медицины, педагогики, психологии. На каком основании при нормальной ситуации кто-то ограничивает права родителей и их свободу?

Невозможно не учитывать то обстоятельство, что в современных условиях данный механизм способен превратиться в средство давления и шантажа, породить очередные коррупционные сборы с несчастных родителей, которые будут готовы заплатить за то, чтобы мнение комиссии совпало с их выбором.

Полагаю, что указанная норма должна быть исключена из текста закона. До ее исключения, полагаю, данная норма не должна применяться судами как противоречащая нормам, содержащимся в международных актах, ратифицированных РФ.

К сожалению, малый объем прав родителей в сфере образования их детей – общая тенденция закона, прослеживавшаяся с первых версий законопроекта. Почти всё, что зафиксировано в законе, – это не реальные права, а нормы-декларации (поскольку не подкреплены встречными обязанностями).

Представляется крайне важным законодательно закрепить возможность родителей влиять на содержание образовательного процесса в отношении своего ребенка, расширить их возможности. Общецерковная группа внесла свои предложения в этой части, но, к сожалению, они были отклонены (кроме небольшого фрагмента).

Таким образом, несмотря на безусловный прорыв в том, что касается собственно религиозного образования, новый закон имеет ряд серьезных недостатков, недоработок, ряд норм вызывает обоснованную тревогу. В настоящий момент предстоит очень большая и важная работа над подзаконными актами, конкретизирующими и развивающими нормы нового закона.

Комментарий подготовлен главным юрисконсультom Синодального отдела религиозного образования и катехизации Русской Православной Церкви Еленой Зайчиковой .

Опубликовано 14.05.2014

Автор: ИА "Православное образование" Документы Комментарии к документам (документы) Государственные нормативные акты Российская Федерация (общефедеральные нормативные акты)