

**Вопросы правового регулирования, поступившие от контролируемых лиц в
Департамент образования и науки Чукотского автономного округа в период
публичного обсуждения Доклада о результатах обобщения правоприменительной
практики при осуществлении в 2022 году федерального государственного контроля
(надзора) в сфере образования**

1. О разработке образовательными организациями учебно- методической документации
в случае непосредственного применения федеральных основных общеобразовательных
программ при реализации соответствующих основных общеобразовательных программ

Согласно части 6.4 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ организации вправе непосредственно применять при реализации соответствующих основных общеобразовательных программ федеральные основные общеобразовательные программы, а также предусмотреть применение федерального учебного плана, и (или) федерального календарного учебного графика, и (или) не указанных в части 6.3 настоящей статьи федеральных рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей). В этом случае соответствующая учебно-методическая документация не разрабатывается.

В тоже время, в соответствии с частью 6.1 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и соответствующими федеральными основными общеобразовательными программами.

Согласно части 3 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ федеральные государственные образовательные стандарты (далее – ФГОС) включают в себя требования к: структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему; условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим условиям; результатам освоения основных образовательных программ.

Таким образом, ООП, разработанная образовательной организацией в соответствии с ФООП, должна также соответствовать требованиям ФГОС НОО, ФГОС ООО и ФГОС СОО к структуре ООП, и включать, помимо обязательной части ООП, также часть ООП, формируемую участниками образовательных отношений, в которую входят рабочие программы учебных предметов, входящие в часть учебного плана, формируемую участниками образовательных отношений, и рабочие программы курсов внеурочной деятельности, разрабатываемые в соответствии с планом внеурочной деятельности образовательной организации.

Обязательными структурными элементами Содержательного раздела ООП в соответствии с требованиями ФГОС являются программа коррекционной работы, включающая организацию работы с обучающимися с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами, а также система условий реализации ООП (кадровые, финансовые, материально- технические), которые отсутствуют в ФООП.

В связи с вышеизложенным, непосредственное применение образовательными организациями ФООП, предусмотренное части 6.4 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ, без дополнения ООП образовательной организации обязательными структурными элементами, учитывающими специфику конкретной образовательной организации в соответствии с требованиями ФГОС, приведет к нарушению норм части 3 статьи 11 и, как следствие, нарушению части 6.1 статьи 12 указанного федерального закона.

2. О несоответствии структуры федеральной рабочей программы воспитания федеральных основных общеобразовательных программ требованиям ФГОС

Согласно части 2 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ воспитание обучающихся при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования осуществляется на основе включаемых в такие образовательные программы федеральной рабочей программы воспитания и федерального календарного плана воспитательной работы.

Согласно пункту 1 части 3 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему.

Содержательный раздел федеральных основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденные приказами Минпросвещения России от 16.11.2022 № 992 (пункт 24 ФОП НОО), от 16.11.2022 № 993 (пункт 26 ФОП ООО), от 23.11.2014 (пункт 26 ФОП СОО) включает федеральную рабочую программу воспитания, содержащую следующие структурные элементы: пояснительную записку, целевой, содержательный, организационный разделы программы.

Однако федеральными государственными стандартами начального общего, основного общего, среднего общего образования (далее – ФГОС НОО, ФГОС ООО, ФГОС СОО) определена иная структура рабочей программы воспитания.

Согласно пункту 19.6 ФГОС НОО, утвержденного приказом Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373, пункту 18.2.3 ФГОС ООО, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17.12.2010 г. № 1897, рабочая программа воспитания имеет модульную структуру и включает в себя описание особенностей воспитательного процесса; цель и задачи воспитания обучающихся; виды, формы и содержание совместной деятельности педагогических работников, обучающихся и социальных партнеров организации, осуществляющей образовательную деятельность; основные направления самоанализа воспитательной работы в организации, осуществляющей образовательную деятельность

В соответствии с пунктом 1.3 ФГОС НОО, пунктом 32.3 ФГОС ООО, утвержденными приказами Минпросвещения России от 31.05.2021 № 286, от 31.05.2021 № 287, рабочая программа воспитания может иметь модульную структуру и включать анализ воспитательного процесса в Организации; цель и задачи воспитания обучающихся; виды, формы и содержание воспитательной деятельности с учетом специфики Организации, интересов субъектов воспитания, тематики учебных модулей; систему поощрения социальной успешности и проявлений активной жизненной позиции обучающихся.

В соответствии с частью 7 статьи 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях»:

- в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами разной юридической силы, подлежат применению обязательные требования, установленные нормативным правовым актом большей юридической силы;

- в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами равной юридической силы, лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований.

В соответствии с частью 6.1 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и соответствующими федеральными основными общеобразовательными программами.

Однако несоответствие структуры федеральной образовательной программы воспитания, включенной в ФОП НОО, ФОП ООО, ФОП СОО и структуры рабочей программы воспитания, определенной ФГОС НОО, ФГОС ООО, ФГОС СОО, утвержденных нормативными правовыми актами равной юридической силы (приказами Минпросвещения России) не позволяет выполнить указанные обязательные требования.

3. О федеральной рабочей программе воспитания в составе федеральных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования

В настоящее время образовательные организации при разработке рабочих программ воспитания руководствуются письмом Минпросвещения России и Рособрнадзора от 26 апреля 2021 г. № СК-114/06/№ 01-115/08-01 «О направлении разъяснений», согласно которому в целях организации комплексной воспитательной работы в общеобразовательной организации, призванной обеспечить взаимодействие обучающихся разных возрастов, а также сокращения количества документации общеобразовательной организации рекомендуется разрабатывать одну, единую для всех уровней общего образования рабочую программу воспитания, которая будет включаться в качестве общего раздела в основные образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования. При этом конкретизация воспитательной работы по уровням образования может осуществляться лишь в календарных планах воспитательной работы, прилагаемых к рабочей программе воспитания.

Согласно нормам части 3 статьи 10, части 5 статьи 11 и части 6.5 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ общее образование реализуется по уровням образования, федеральные государственные образовательные стандарты общего образования разрабатываются по уровням образования, федеральные основные общеобразовательные программы, включающие, в том числе, и федеральную рабочую программу воспитания, также разрабатываются с учетом их уровня и направленности.

Согласно части 6.1 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и соответствующими федеральными основными общеобразовательными программами.

При этом норма, согласно которой федеральная рабочая программа воспитания является единой для всех уровней общего образования Федеральным законом № 273-ФЗ, приказами об утверждении федеральных государственных образовательных стандартов, приказами об утверждении федеральных основных образовательных программ в настоящее время не установлена.

В связи с вышеизложенным, считаем необходимым устранить разночтения, содержащиеся в нормативных правовых актах (Федеральном законе № 273-ФЗ, приказах Минпросвещения России от 16.11.2022 г. № 992, от 16.11.2022 г. № 993, от 23.11.2022 г. № 1014) и в инструктивно-методическом письме Минпросвещения России и Рособрнадзора от 26.04.2021 г. № СК-114/06/№ 01-115/08-01 и установить единые подходы к регламентации разработки федеральной рабочей программы воспитания, включенной в федеральные образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования.

4. Об использовании учебных пособий, не входящих в федеральный перечень учебников, при реализации имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 18 Федерального закона № 273-ФЗ кроме учебников и разработанных в комплекте с ними учебными пособиями из числа входящих в федеральный перечень учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организации при реализации указанных образовательных программ используют учебные пособия, выпущенные организациями, входящими в перечень организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий, которые могут дополнительно использоваться при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования.

В соответствии с пунктом 3.2.10.3.4 Национального стандарта ГОСТ 7.02.60 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу», разработанным на основании Федерального закона от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» даны определения учебника и учебного пособия:

- учебник: учебное издание, излагающее систематизированное содержание учебной дисциплины, ее раздела, части, соответствующее учебной программе.

учебное пособие: учебное издание, дополняющее или заменяющее частично или полностью учебник».

Однако исходя из нормы пункта 2 части 4 статьи 18 Федерального закона № 273-ФЗ учебные пособия при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования могут использоваться дополнительно, тем самым исключается полная или частичная замена учебника на учебное пособие при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ.

Федеральным законом № 273-ФЗ не регламентируется область применения учебных пособий, не входящих в федеральный перечень учебников, в части их использования при изучении учебных предметов обязательной части и части, формируемой участниками образовательных отношений, основной общеобразовательной программы.

Считаем необходимым законодательно установить область применения учебных пособий, дополнительно используемых образовательными организациями в соответствии с п. 2 ч.4 ст. 18 Федерального закона № 273-ФЗ, не входящих в утвержденный федеральный перечень учебников, а также установить возможность (либо невозможность) их использования при изучении учебных предметов, включенных в обязательную часть основной образовательной программы; учебных предметов, включенных в часть образовательной программы, формируемую участниками образовательных отношений основной образовательной программы, помимо факультативов, элективных курсов, курсов внеурочной деятельности.

5. Об аккредитационных показателях по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденных приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 29 ноября 2021 г. № 868

Одним из аккредитационных показателей, утвержденных приказом Минпросвещения России от 29.11.2021 г. № 868, является «Обеспеченность каждого обучающегося учебником из федерального перечня учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность (далее - федеральный перечень учебников), по каждому учебному предмету» (А 5).

Частью 2 статьи 18 Федерального закона № 273-ФЗ определено, что нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами.

Однако ранее утвержденными федеральными государственными образовательными стандартами начального общего, основного общего, среднего общего образования (далее – ФГОС НОО, ФГОС ООО, ФГОС СОО), утвержденными приказами Минобрнауки России от 06.10.2009 г. № 373, от 17.12.2010 г. № 1897, от 17.05.2012 г. № 413, а также обновленными федеральными государственными образовательными стандартами, утвержденными приказами Минпросвещения России от 31.05.2021 г. № 286, от 31.05.2021 г. № 287, установлены различные подходы к определению норм обеспеченности обучающихся учебными изданиями при изучении имеющих государственную аккредитацию основных общеобразовательных программ.

При этом, ранее принятыми федеральными государственными образовательными стандартами (п. 27 ФГОС НОО, п. 26 ФГОС ООО, п. 27 ФГОС СОО, утв. приказами Минобрнауки России от 6.10.2009 г. № 373, от 17.12.2010 г. № 1897, от 17.05.2012 г. № 413, предусмотрено использование учебников или учебных пособий по учебным предметам в зависимости от части ООП (обязательной части или части, формируемой участниками образовательных отношений);

Обновленными федеральными государственными образовательными стандартами (п. 36.1 ФГОС НОО 2021, п. 37.3 ФГОС ООО 2021, утв. приказами Минпросвещения России от 31.05.2021 г. № 286, от 31.05.2021 г. № 287) при осуществлении образовательной деятельности предусмотрено использование учебников и (или) учебных пособий по определенным во ФГОС учебным предметам только в печатной форме, а по остальным предметам - допускается использование учебников и (или) учебных пособий в печатном и (или) в электронном виде.

Отсутствие единообразных подходов к обеспечению учебниками и учебными пособиями обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего образования, разработанных как в соответствии с ранее принятыми ФГОС, так и в соответствии с обновленными ФГОС, может негативно сказаться при оценке выполнения соответствующего аккредитационного показателя отдельными образовательными организациями, использующими при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ помимо учебников, также и учебные пособия, не входящие в утвержденный федеральный перечень.

Считаем необходимым изменить формулировку аккредитационного показателя А5 «Обеспеченность обучающихся учебниками из федерального перечня учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность (далее - федеральный перечень учебников), по каждому учебному предмету» на следующую: «Обеспеченность каждого обучающегося учебниками и (или) учебными пособиями по каждому учебному предмету обязательной части образовательной программы и части образовательной программы, формируемой участниками образовательных отношений в соответствии со статьёй 18 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

6. О реализации федеральных рабочих программ по учебным предметам «Литературное чтение» в 1-4 классах и «Русский язык» в 6 классе, в случае изучения в образовательной организации родного языка из числа языков народов России.

Частью 6.3 статьи 12 Федерального закона № 273-ФЗ определены учебные предметы, при изучении которых в обязательном порядке все образовательные организации с 1 сентября 2023 года используют федеральные рабочие программы, которые подлежат непосредственному применению, в том числе и в части определения количества часов, выделенных на изучение предмета тематическим планированием соответствующих федеральных рабочих программ по классам (годам) обучения.

В тоже время, при анализе федеральной образовательной программы начального общего образования, утвержденной приказом Минпросвещения России 16.11. 2022 г. № 992 (далее – ФОП НОО), установлено несоответствие количества часов, выделенных на изучение учебного предмета «Литературное чтение» предметной области «Русский язык и литературное чтение» в федеральной рабочей программе ФОП НОО и количества часов, предусмотренного на изучение этого предмета в вариантах 3, 4 федерального учебного плана ФОП НОО, разработанного для образовательных организаций, в которых обучение ведётся на русском или родном языке, но наряду с ним изучается один из языков народов России при 5-дневной и 6 дневной учебной неделе во 2-4 классах.

В соответствии с федеральной рабочей программой по учебному предмету «Литературное чтение» в ФОП НОО (подраздел «Рабочие программы») на его изучение выделено 4 часа в неделю, тогда как в соответствии с федеральным учебным планом ФОП НОО (3-й вариант федерального учебного плана ФОП НОО) на изучение учебного предмета Литературное чтение» в 1-4 классах выделено 3 часа в неделю.

Аналогично, установлено несоответствие количества часов, выделенных на изучение учебного предмета «Русский язык» в федеральной рабочей программе по предмету – 6 часов в неделю (для 5-9 классов) и количества часов, предусмотренного на изучение данного предмета в 6 классе в соответствии с федеральным учебным планом (вариант 4) федеральной образовательной программы основного общего образования, утвержденной приказом Минпросвещения России 16.11.2022 г. № 993 (далее – ФОП ОО), для образовательных организаций, в которых обучение ведётся на русском языке, но наряду с ним изучается один из языков народов России – 5 часов в неделю.

Несоответствие структурных элементов ФОП НОО и ФОП ОО (федеральных рабочих программ обязательных учебных предметов и федеральных учебных планов) в части объёма часов, выделенных на изучение указанных учебных предметов, может привести к нарушению к нарушению норм пункта 1 части 6 статьи 28 Федерального закона № 273-ФЗ в части реализации образовательных программ начального общего и основного общего образования в полном объёме, и согласно частям 6-7 статьи 28 Федерального закона № 273-ФЗ к ответственности образовательной организации в установленном законодательством порядке за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом.