

Совершенствование регламентации учебной нагрузки обучающихся по программам общего образования

Кондрашов Павел Евгеньевич

Кандидат технических наук, ведущий научный сотрудник, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: kondrashov@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [4576-8227](#)

Майоров Алексей Николаевич

Доктор педагогических наук, заместитель директора Федерального института развития образования, РАНХИГС при Президенте Российской Федерации, Москва; профессор, Институт образования НИУ ВШЭ, Москва, РФ.

E-mail: mayorovan@list.ru

SPIN-код РИНЦ: [3509-5003](#)

ORCID ID: [0000-0002-1728-3073](#)

Аннотация

Усилия по регламентации учебной нагрузки обучающихся по программам общего образования предпринимались постоянно как в советской системе образования, так и в современной российской системе. Вместе с тем проблемы перегрузки обучающихся и ее негативные последствия для здоровья значительной части детей по-прежнему остаются предметом постоянной дискуссии и критики и со стороны обучающихся и их родителей, и со стороны педагогов и медицинских работников разного профиля. Результаты исследований и практический опыт дают основания считать, что увеличение учебной нагрузки обучающихся сверх оптимальных значений приводит к многочисленным негативным последствиям учебного (снижение успеваемости, невыполнение домашних заданий, снижение мотивации к обучению) и медицинского характера (распространенность и выраженность нервно-психических и соматических нарушений, большая утомляемость, более низкая сопротивляемость болезням и ряд других). Несмотря на многолетние усилия, в регулировании учебной нагрузки остается значительное число нерешенных проблем. В первую очередь к ним следует отнести наличие пробелов в нормативной правовой регламентации; низкое качество, дублирование и внутреннюю противоречивость правовых норм, регулирующих объем учебной нагрузки и, как следствие, не обеспечивающих сохранение здоровья обучающихся; слабое использование педагогических возможностей и методических резервов для снижения учебной нагрузки. В статье представлены результаты анализа законодательства Российской Федерации в части нормативного правового регулирования учебной нагрузки обучающихся, мнений педагогических работников, родителей и обучающихся по проблеме перегрузки обучающихся, даны предложения по совершенствованию процессов регламентации и управления учебной нагрузкой обучающихся, оптимизации условий организации учебной деятельности.

Ключевые слова

Общее образование, здоровье обучающихся, регламентация учебной нагрузки, перегрузка обучающихся, управление образованием, качество образования.

Improving Regulation of School Student Learning Load in General Education Programs

Pavel E. Kondrashov

PhD, Leading researcher, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: kondrashov@spa.msu.ru

Aleksey N. Mayorov

DSc (Pedagogical sciences), Professor, Deputy Head of Federal Institute for Education Development, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow; Professor, Institute of Education of HSE University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: mayorovan@list.ru

ORCID ID: [0000-0002-1728-3073](#)

Abstract

There have been many efforts to regulate the learning load of children in general education programs, both in the Soviet education system and in the modern Russian system. At the same time, the problems of overloading school students and its negative consequences for children's mental and physical health remain the subject of constant discussion and criticism, both from school students and their parents, and from teachers and health professionals. Evidences from past research and practice give reason to believe that an increase school student learning load above optimal levels, leads to multiple negative consequences. Firstly, there are negative learning outcomes — a decline in academic performance, failure to complete homework, a decrease in leaning motivation. Secondly, there are negative health consequences — an increase in the prevalence and severity of mental health diseases, increased fatigue, lower immune levels, and resistance to other diseases. Despite many years of efforts, a significant number of unresolved problems remain in the regulation of school student workload. These include gaps in the legislation and regulation; low quality, duplication and internal inconsistency of the legal norms regulating school student learning load; poor use of pedagogical innovations and novel methods to reduce school student learning load. The article presents the results of the analysis of the legislation in the Russian Federation covering legal regulation around school student workload, and the

perspectives of teachers, parents, and school students themselves, on the problems of overloading school students. The article concludes with suggestions for improvements in the processes of regulation and management of school student workload, and optimization of education activities.

Keywords

General education programs, school student health, regulation of school student learning load, overload of school students, education management, quality of education.

Введение

В общем виде понятие «нагрузка» связано с измерением или оценкой какого-либо воздействия, испытываемого телом, организмом или системой, и часто ассоциируется с предельным значением данного воздействия, при превышении которого могут наступить различные негативные последствия. С точки зрения такого подхода [Майоров 2005] негативные последствия описываются понятием «ущерб», который может получить объект и который может быть допустимым (при котором объект еще выполняет свои функции) или недопустимым. Таким образом, при оценке величины нагрузки всегда важно понимать, приводит ли она к ущербу в том или ином виде и насколько этот ущерб может иметь необратимый характер.

В различных сферах деятельности существуют свои виды и типы нагрузок как определения того или иного уровня воздействия на систему. Однако с позиций оценки возможного ущерба правильнее вести речь не о нагрузках как таковых, которые могут вызывать различные, в том числе и положительные, реакции, а о перегрузках, вызывающих негативные последствия в результате превышения максимально допустимой нагрузки.

В сфере образования определение понятия «образовательная (учебная) нагрузка обучающегося» в нормативных документах отсутствует. На практике же под образовательными нагрузками чаще всего понимается время, затрачиваемое обучающимся на собственно образовательную деятельность в целом или частично. Это может быть общее время, затрачиваемое на обучение в школе (как вместе с выполнением домашнего задания, так и без него), а также время, затрачиваемое на дополнительные занятия. При этом оцениваются все аспекты нагрузок, включая их интенсивность и характер. Поэтому образовательная нагрузка обучающегося чаще всего выражается в максимальном времени, затрачиваемом им в целом на обучение, включая выполнение различных видов учебных работ, выполнение домашних заданий или иных видов учебной деятельности. При этом уровень нагрузки, как правило, выражается через «максимально допустимые учебные нагрузки» или «оптимальные учебные нагрузки».

В отличие от сложившейся у нас практики, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет образовательную нагрузку (англ. study load) как время, проводимое в классе, либо как общее количество времени, затраченное на приобретение квалификации. При этом при использовании первого определения учитывается исключительно время занятий в классе без учета домашней работы и иных форм дополнительного обучения (например, репетиторов).

По аналогии с термином «учебная нагрузка», используемым в трудовом праве при регламентации объема работы педагогов, можно выделить еще один подход — определение образовательной нагрузки как количественного выражения степени загруженности обучающегося образовательной деятельностью. При таком подходе образовательная перегрузка будет означать превышение предельной степени загруженности образовательной деятельностью, после достижения которой наступают негативные когнитивные последствия, выражаемые,

помимо прочего, усталостью и потерей концентрации, что, в свою очередь, ведет к ухудшению образовательных результатов, снижению качества образования вследствие невозможности учащегося полноценно осваивать учебный материал или выполнять требуемые учебные задания.

Говоря о совокупном комплексном анализе всех видов нагрузок, испытываемых обучающимся, можно заключить, что все они имеют прямое отношение к его образовательной деятельности. Таким образом, образовательная нагрузка, по сути, является совокупностью нагрузок от разных видов деятельности, в том числе на первый взгляд не совсем учебных, но получаемых обучающимся в контексте образовательного процесса, таких, например, как «физическая нагрузка» или «психологическая нагрузка».

С позиций анализа характера образовательной нагрузки учебные занятия в классе и подготовку домашних заданий скорее следует считать статической нагрузкой. Поэтому физические нагрузки в данном случае учитываются как формы динамической активности учеников во время обучения. С другой стороны, физическими нагрузками, связанными с учебой, могут считаться и такие аспекты организации обучения в школе, как вес портфеля или ранний подъем [Подлиняев и др. 2019]. Психическая нагрузка обучающегося неразрывно связана с пониманием и оценкой его умственных возможностей в данный конкретный момент, что делает психические нагрузки обучающегося наиболее приближенными к образовательным или учебным нагрузкам в их когнитивных аспектах.

Исходя из изложенного, можно предложить рассматривать образовательную нагрузку обучающегося как количественное выражение степени его загруженности различными видами образовательной деятельности. При этом такой подход позволяет включить в рассмотрение все виды нагрузок обучающегося, в том числе связанные даже только косвенно с образовательной деятельностью, включая и физические нагрузки. Необходимо отметить, что в ряде документов используется понятие «оптимальная нагрузка», что создает возможности рассмотрения случаев как с перегрузкой, так и недогрузкой, которые могут негативным образом влиять на успешность образовательной деятельности обучающегося. Речь в данном случае идет не только о физических нагрузках, недостаток которых достаточно очевидно носит негативный характер и нуждается в коррекции в образовательных организациях, но и нагрузках образовательных.

Утомляемость и перегрузки

Психологи в разное время выработывали различные концепции реакции детей на обучение в школе и развития у них переутомления и перегрузки. Л.В. Выготский уделял значительное внимание вопросам утомляемости и перегрузки обучающихся. В своих работах он использовал три различных понятия: усталость, утомление и переутомление. Усталость, по Л.В. Выготскому, — это нервное состояние, которое может возникать и тогда, когда нет никаких физиологических оснований для наступления утомления. Утомлением же он называл «физиологический фактор», который проявляется после «истощения нервной системы после продолжительной работы» [Выготский 1996, 71]. Л.В. Выготский описывал данный процесс как «промежуточный сон» нервной системы, в который она впадает, «нуждаясь в восстановлении истраченного питания» в форме некоторого бездействия или даже оцепенения. Следствием такого подхода было то, что «утомление представляет собой совершенно нормальный и необходимый факт, регулирующий наше поведение в смысле прекращения работы тогда, когда она становится вредной для организма» [Там же, 266]. Ответ на эту реакцию организма исследователь видел в необходимости частых перерывов в работе и смены одного вида труда другим для того, чтобы «однообразие работы не привело слишком рано к утомлению». Он также отмечал, что «утомление

само по себе является наихудшим условием при работе» [Там же, 266], выражая «протест» организма против работы и понижая качество и результаты упражнений, и что степень утомляемости существенно зависит от возраста детей: в раннем возрасте она гораздо выше, чем, например, в подростковом. В качестве решения проблемы утомления Л.В. Выготский предлагал [Там же, 254] дидактический подход по проектированию системы нагрузки учащихся, в основе которого лежит достаточность неразрушающей нагрузки применительно к отдельному ученику, но не входя в рамки индивидуального подхода, а распространяя его на статистические совокупности без учета индивидуальных особенностей учащегося.

В российской педагогике было выработано свое отношение к рассмотрению нагрузок обучающегося и предложены несколько иные подходы в работе с оценкой перегрузок¹. В соответствии с ними, на первом этапе мы имеем дело с утомлением, вызванным перегрузками, под которым понимается временное снижение работоспособности под влиянием длительного воздействия нагрузки. Утомление может проявляться:

- на поведенческом уровне; и тогда оно приводит к уменьшению скорости и точности работы;
- на физиологическом уровне, что приводит к повышению инерции в динамике нервных процессов;
- на психологическом уровне, когда оно ведет к нарушению внимания, процессов памяти, снижению степени адекватности функционирования интеллектуальных процессов, вызывает сдвиги в эмоционально-мотивационной сфере.

Время наступления утомления для каждого обучающегося может существенно варьироваться и зависит от значительного числа факторов. В первую очередь к их числу следует отнести:

- 1) возраст ребенка. Чем меньше возраст ребенка, тем раньше наступает утомление;
- 2) мотивацию ребенка. Слишком высокая мотивация, так же как и слишком низкая, приводит к уменьшению времени продуктивной работы ребенка, то есть к более раннему наступлению у него момента утомления;
- 3) монотонность выполняемой работы. Однообразие работы в значительной мере влияет на утомление. Чем однообразнее работа, тем раньше наступает утомление;
- 4) индивидуальные особенности ребенка, связанные с уровнем порога усталости.

Данные проведенных исследований показывают, что разброс значений порога наступления утомления у детей довольно большой. По разным оценкам, он может составлять от 20 до 100 минут непрерывной учебной работы для детей одной возрастной группы.

Переутомление (или в современной терминологии перегрузка) представляет такую значительную трату сил, когда полное их восстановление уже невозможно. В этом случае, по мнению Л.В. Выготского, возникает некий недостаток или «минус» энергии, который грозит негативными последствиями для здоровья детского организма [Там же, 255]. Практически все из его описаний и решений в том или ином виде репродуцируется в последующих работах многих российских и зарубежных исследователей на тему образовательных перегрузок. Среди российских исследователей в первую очередь следует отметить работы М.М. Безруких, В.Д. Сонькина, Д.А. Фарбер.

¹ См.: Майоров А.Н. Основы педагогических измерений. Учебное пособие. М.: Логос, 2010.

Изучение мнений родителей² позволило выявить следующее их отношение к вопросу перегрузок школьников. Родители, несомненно, видят эту проблему и даже отчасти могут сегментировать ее на отдельные составляющие. Однако решение этой проблемы для многих из них не находится в числе приоритетных. В обобщенном виде оценки родителей свелись к следующему:

- основные перегрузки приходятся на учеников младших классов и старшей школы;
- для основной и старшей школы прослеживается тенденция к избирательному выполнению домашних заданий в качестве одной из основных стратегий борьбы с перегрузками;
- у детей в основной своей массе есть время на увлечение и проведение досуга с семьей и друзьями; нехватку подобного времени связывают в первую очередь с проблемами самоорганизации самого ребенка, а не со школьными перегрузками;
- никто из опрошенных родителей не заявил о том, что они не нагружают ребенка домашними делами, потому что он сильно устает в школе;
- подавляющее большинство школьников так или иначе жалуется своим родителям на усталость, ухудшение самочувствия или нехватку сил (80,8% от общего количества). При этом большинство из этих жалоб (31,9% от общего количества) происходит перед промежуточными каникулами (в конце учебной четверти, модуля или полугодия).

Опрос учащихся показал, что у детей присутствует усталость в конце школьного дня, хотя ее уровень зависит от их загруженности в конкретный день. При этом большинство опрошенных отмечали, что усталость в конце недели, триместра или учебного года присутствует всегда. Большинство респондентов-школьников чувствуют себя уставшими во всех временных срезах, представленных в опросе. Так, положительно на вопрос о наличии чувства усталости в конце дня ответили 78,46% школьников; в конце недели — 72,35%, в конце семестра, триместра или четверти — 72,60 %, в конце учебного года — 73,72% респондентов. При этом подавляющее большинство школьников принимали участие в дополнительных занятиях после школы — от кружков до репетиторов для подготовки к ЕГЭ и олимпиадам; занимаются по выходным — как домашней работой, так и дополнительными занятиями; имеют занятия в субботу.

Обобщая результаты анализа опросов учащихся, следует отметить, что чувство усталости развивается у детей школьного возраста благодаря большому количеству разнонаправленных причин, которые можно связать со школьными, физическими и психологическими нагрузками. При этом причины, связанные с жизнедеятельностью детей вне школы, как правило, не оказывают заметного влияния на состояние учеников.

Опрос педагогов показал, что учащиеся испытывают наибольшие проблемы с освоением даваемого им учебного материала в основной школе, в особенности в 7–8 классах. К последнему уроку учащиеся этих классов, как правило, эмоционально перегружены и не могут сосредоточиться на занятиях.

По результатам проведенных опросов можно сделать вывод о том, что сегодня усталость детей школьного возраста стала естественным явлением, присущим подавляющему большинству (до 85%) детей, обучающихся в школе. При этом уровень усталости в целом повышается как в течение года, так и с уровнем класса. Родители и педагоги постоянно получают от учеников жалобы на усталость или переутомление. Однако при этом значительное число родителей

² Государственный контракт № 01731000096200000420001 от 11.09.2020 ГУ ВШЭ.

(до трети опрошенных) никак не реагируют на данные жалобы. Отметим также, что мнение родителей достаточно резко контрастирует с результатами исследований, которые проводятся медиками или гигиенистами, то есть специалистами в области обеспечения здоровья детей.

Оценка экспертами влияния учебной нагрузки

Анализ экспертных оценок свидетельствует о том, что перегрузка обучающихся оказывает сильное негативное влияние на их образовательные результаты, приводит к снижению качества образования и серьезным проблемам как с физическим, так и психологическим здоровьем обучающихся. Специалисты выделяют большое число хоть и различных, но при этом тесно связанных друг с другом причин перегрузки учащихся, которая может быть вызвана самыми различными видами нагрузок: как психологическими, так и учебными или физическими, но чаще всего всеми ими вместе.

Проведенные исследования показали, что школьная среда и ее факторы, включая высокую образовательную нагрузку, являются причиной не менее чем 10% заболеваний детей начальных классов, а к старшей школе этот процент вырастает вдвое [Хузиханов, Мухаметдинова 2018]. Негативное влияние высоких образовательных нагрузок на состояние детей и их образовательные результаты отмечают также и социологические опросы родителей. Так, «Левада-центр» в рамках своего социологического исследования в 2017 г. установил, что 57% родителей считают, что их дети перегружены учебной в школе. При этом аналогичный показатель в 2000 году составил 45%³.

Исследования зарубежных экспертов дают возможность взглянуть на проблему перегрузки в контексте сопоставлений опыта разных стран. По данным ОЭСР, российские ученики находятся на втором месте в мире по времени, которое затрачивается на домашние задания: в среднем около 10 часов в неделю. Опережают россиян только китайские учащиеся — 14 часов в неделю. В Финляндии на самостоятельную подготовку уроков у детей уходит 3 часа в неделю, в Японии — 4, в Америке — 6 часов⁴.

По результатам общероссийской диспансеризации школьников, проведенной Министерством здравоохранения Российской Федерации в 2016 году, было установлено, что «рабочий день» среднестатистического старшеклассника российской общеобразовательной школы временами достигает 10–12 часов⁵, что соответственно составляет до трех четвертей времени бодрствования (при соблюдении физиологически правильной длительности сна в 7–9 часов). Оставшегося времени — от 4 до 5 часов в день, по мнению экспертов, недостаточно для прочих занятий и процедур, которые являются необходимыми для реализации физиологических и социальных потребностей школьников (от приема пищи до общения со сверстниками), не говоря уже о других формах активности (кружки, игры, отдых и пр.). Именно эти факторы дефицита «свободного времени» вкупе с высоким психологическим давлением со стороны родителей и высокими умственными нагрузками в школе являются катализатором возникновения различных заболеваний и общего снижения умственных способностей учащихся, которые, в свою очередь, провоцируют семейные конфликты и появление новых заболеваний⁶.

³ Воспитание детей: качества и профессии, школьные проблемы // Левада-Центр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2017/08/28/vospitanie-detej-kachestva-i-professii-shkolnye-problemy/> (дата обращения: 02.04.2022).

⁴ Low-Performing Students: Why They Fall behind and How to Help Them Succeed // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264250246-en.pdf?expires=1663748083&id=id&accname=guest&checksum=88F3A6F3E1E0B1691FB9EB9A98D33F70> (дата обращения: 02.04.2022).

⁵ Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2016 году» // Роспотребнадзор [Электронный ресурс]. URL: <http://rosпотребнадзор.ru/upload/iblock/0b3/gosudarstvennyy-doklad-2016.pdf> (дата обращения: 02.04.2022).

⁶ Как снизить нагрузку на школьников // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/10/07/kak-sнизit-nagruzku-na-shkolnikov.html> (дата обращения: 02.04.2022).

Со взрослением детей увеличивается и их эмоциональный дискомфорт от высокой учебной нагрузки, что уже в основной школе усугубляет состояние здоровья детей. Так, исследование, проведенное авторами на основе интервью школьников 5-х и 9-х классов, показало значительное увеличение индекса тревожности. Если в 5 классе он составлял от 25% до 31% в начале и конце учебного дня, то в 9 классе — уже от 33,3% до 49%. Повышенная тревожность, в свою очередь, транслируется в низкие показатели учебной дисциплины и внимательности, что негативно отражается на образовательных результатах обучающихся⁷ и в целом на качестве образования.

Значительное число экспертов также указывают на прямую связь увеличения объема содержания образования с возникновением перегрузки обучающихся. По их мнению, в учебные планы постоянно добавляются новые предметы и новые формы учебной работы (например, исследовательская и/или проектная деятельность), тогда как возможности изменить школьную программу или исключить что-то из нее практически отсутствуют. Любое сокращение содержания того или иного школьного предмета встречает противодействие со стороны учителей-предметников. Снижение реальной учебной нагрузки требует одновременного и системного пересмотра не только содержания образования, но и методик и технологий обучения.

Анализ законодательства Российской Федерации, регламентирующего формирование учебной нагрузки обучающихся по программам общего образования

Попытки регулировать учебную нагрузку обучающихся через нормы законодательства предпринимались неоднократно. История регламентации уровня физической и учебной нагрузки обучающихся прослеживается с середины 80-х годов. Наиболее ранним из действующих сегодня документов, содержащих регламентацию учебных и иных нагрузок обучающихся в общеобразовательных школах, являются Методические рекомендации по врачебному контролю за нагрузкой учащихся на уроках физической культуры в общеобразовательных школах, утвержденные Минздравом СССР 27 декабря 1984 года. Указанные рекомендации являются достаточно объемным документом, содержащим очень подробную и детализированную информацию о физическом развитии школьников, а также об учете такого развития при составлении планов учебной и физической нагрузки детей. В частности, данные рекомендации подробно описывают уровень рекомендуемой физической активности для детей разных возрастных групп, а также оптимальное соотношение времени труда и отдыха. Хотя данный документ в настоящее время остается действующим, в сегодняшней практике на него не опираются. Из позитивной практики прошлого также следует упомянуть письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации «О недопустимости перегрузок обучающихся начальной школы»⁸, которое было выпущено в 1999 году.

Важной вехой в осуществлении регулирования нагрузки обучающихся следует считать принятие в 2001 году Правительством Российской Федерации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года⁹, в которой отмечалась необходимость проведения оптимизации учебной, психологической и физической нагрузки учащихся и создания

⁷ Как снизить нагрузку на школьников // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/10/07/kak-snizit-nagruzku-na-shkolnikov.html> (дата обращения: 02.04.2022).

⁸ Письмо Минобрнауки России от 22 февраля 1999 г. № 220/11-12 «О недопустимости перегрузок обучающихся начальной школы» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87613/ (дата обращения: 02.04.2022).

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 года № 1756-р «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901807908?marker> (дата обращения: 02.04.2022).

в образовательных учреждениях надлежащих условий для сохранения и укрепления здоровья обучающихся. В Таблице 1 представлен ряд предусмотренных в Концепции мер и экспертная оценка авторами их выполнения.

Таблица 1. Анализ реализации мер по регламентации учебной нагрузки, предусмотренных в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года¹⁰

Было предусмотрено	Оценка выполнения
проведение разгрузки содержания общего образования	Несмотря на то, что обучение перешло на 11-летний формат, сокращения нагрузки на отдельного обучающегося не произошло.
расширение использования эффективных методов обучения	Эффективные методы обучения внедряются, однако их влияние на время освоения образовательных программ не имеет ни практического, ни теоретического значения.
повышение удельного веса и качества занятий физической культурой	Выполнено.
организация мониторинга состояния здоровья детей и молодежи	Выполнено.
улучшение организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях	Выполнено.
рационализация досуговой деятельности, каникулярного времени и летнего отдыха детей и молодежи	Не выполнено ¹¹ .

Правовые нормы, непосредственным образом касающиеся регулирования учебной нагрузки обучающихся, появились в образовательном законодательстве лишь с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании). В части 1 статьи 3 Закона об образовании был установлен принцип гуманистического характера образования: приоритет жизни и здоровья человека. Кроме того, согласно нормам ст. 28 Закона об образовании, к компетенции образовательной организации отнесено создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации. В ст. 41 Закона об образовании впервые на законодательном уровне появился термин «учебная нагрузка», ранее фигурировавший исключительно в тексте санитарных правил и норм (СанПиН). Согласно части 1 указанной статьи, охрана здоровья обучающихся включает в себя в том числе определение оптимальной учебной, внеучебной нагрузки, режима учебных занятий и продолжительности каникул. При этом в части 2 данной статьи установлено, что «организация охраны здоровья обучающихся (за исключением оказания первичной медико-санитарной помощи, прохождения медицинских осмотров и диспансеризации) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется этими организациями», а в части 4 — что образовательные организации «создают условия для охраны здоровья обучающихся, в том числе обеспечивают:

¹⁰ Составлено авторами.

¹¹ Подробнее см. рекомендации Комитета ГД по образованию и науке на тему «Оптимизация государственного регулирования вопросов организации выездных мероприятий с обучающимися (туристско-краеведческой деятельности) — транспортное, медицинское обслуживание, обеспечение безопасности, финансовое и техническое обеспечение» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/557044101> (дата обращения: 02.04.2022).

- 1) наблюдение за состоянием здоровья обучающихся;
- 2) проведение санитарно-гигиенических, профилактических и оздоровительных мероприятий, обучение и воспитание в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации;
- 3) соблюдение государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов»¹².

Согласно части 7 ст.12 Закона об образовании, организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ. Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным образовательным программам всех уровней общего образования, а также Порядок разработки примерных основных общеобразовательных программ, проведения их экспертизы и ведения реестра примерных основных общеобразовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего общего образования утверждены соответствующими приказами Министерства просвещения Российской Федерации. Анализ положений указанных нормативных актов показывает, что понятие «учебная нагрузка» обучающегося встречается в них в разделах требований к структуре общеобразовательных программ федеральных государственных образовательных стандартов всех уровней общего образования в виде отсылочной нормы к требованиям по учебной нагрузке при организации образовательного процесса при 5-дневной (или 6-дневной) учебной неделе, которые зафиксированы в Санитарных правилах и нормах СанПиН 1.2.3685-21 («Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»), утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 2; далее — Гигиенические нормативы) и Санитарными правилами СП 2.4.3648-20 («Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи», утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 28; далее — Санитарно-эпидемиологические требования). При этом примерные условия образовательной деятельности, рекомендуемые объем и содержание общего образования определенного уровня и (или) определенной направленности содержатся в примерных учебном плане, календарном учебном графике, рабочих программах учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, которые представлены в примерных основных образовательных программах (ПОП) отдельных уровней общего образования. Однако примерные основные образовательные программы не являются нормативным правовым актом, поскольку, согласно Порядку их разработки¹³, они просто одобрены решением Федерального учебно-методического объединения по общему образованию.

¹² Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 02.04.2022).

¹³ Приказ Министерства просвещения России от 12 мая 2021 года № 241 «Об утверждении порядка разработки примерных основных общеобразовательных программ, проведения их экспертизы и ведения реестра примерных основных общеобразовательных программ» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/400905099/> (дата обращения: 02.04.2022).

Сложившаяся система нормативного правового регулирования учебной нагрузки не представляется достаточно прозрачной и оптимальной с позиций прав и защиты здоровья обучающихся. Наличие в трех разных документах (в Федеральных государственных образовательных стандартах (ФГОС), примерной основной общеобразовательной программе и федеральных санитарных правилах) синонимичных конструкций вызывает целый спектр юридических, управленческих и педагогических проблем. Обращает на себя внимание и то, что все эти документы являются, по сути, требованиями, на основании которых образовательная организация должна составить образовательную программу и оформить ее в форме собственных локальных нормативных актов, которые и будут являться определяющими для обучающихся.

Если говорить про содержание указанных выше документов, то все они прямо копируют санитарные нормы или отсылочные нормы. Например, в ФГОС говорится о том, что программы основного общего образования реализуются образовательной организацией через организацию образовательной деятельности (урочной и внеурочной) в соответствии с Гигиеническими нормативами и Санитарно-эпидемиологическими требованиями; учебный план программы основного общего образования обеспечивает реализацию требований ФГОС, определяет учебную нагрузку в соответствии с требованиями к организации образовательной деятельности к учебной нагрузке, предусмотренными Гигиеническими нормативами и Санитарно-эпидемиологическими требованиями.

При этом надо иметь в виду, что Федеральные санитарные правила являются документом прямого действия, снабженным необходимым инструментарием проверки его исполнения, который реализуется в рамках процедуры лицензирования образовательной деятельности. Обращает на себя внимание и то, что все три базовых документа, регламентирующих учебную нагрузку, до недавнего времени разрабатывались и утверждались разными властными структурами и по разным процедурам: ФГОС — приказом Минпросвещения России; Примерные программы — общественной структурой; Санитарные правила — Главным санитарным врачом.

И только в последнее время были внесены изменения в законодательство, в соответствии с которыми федеральные санитарные правила утверждаются по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования.

Роль и место образовательной организации в формировании учебной нагрузки

Как следует из представленного анализа законодательства, на общеобразовательную организацию возложено не только установление оптимальной нагрузки обучающегося, но и наблюдение за его состоянием под действием этой нагрузки, контроль соблюдения установленных нормативными правовыми актами санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, проведение профилактических и оздоровительных мероприятий, обучение и воспитание обучающихся в сфере охраны здоровья. Именно общеобразовательная организация формирует в виде своих локальных актов документы прямого действия, регламентирующие учебный процесс, и несет ответственность за выполнение всех требований и рекомендаций.

Учебная нагрузка, режим занятий обучающихся и воспитанников определяются уставом общеобразовательной организации и такими ее локальными актами, как:

- правила внутреннего распорядка обучающихся;
- положение о режиме занятий обучающихся образовательной организации;
- календарный учебный график;
- календарно-тематическое планирование.

Перечисленные документы содержат в себе ряд положений, устанавливаемых на уровне образовательной организации и касающихся, в частности, распределения учебной нагрузки в часах, а также продолжительности уроков и перемен, времени начала занятий в конкретной образовательной организации.

Общеобразовательная организация в сложившейся системе правоотношений поставлена в очень сложную ситуацию. Действующие нормы, в силу имеющихся противоречий, возложение на школу несвойственных ей функций и отсутствие необходимого обеспечения не дают ей возможности либо вообще, либо с приемлемым уровнем качества выполнить те требования, которые к ней предъявляются. Кроме того, вызывает определенную настороженность имеющаяся (по ряду свидетельств¹⁴) проблема нехватки установленного санитарными нормами, ФГОС и ПООП времени для полного освоения общеобразовательных программ. Педагоги отмечают, что установленный объем представляет собой в буквальном смысле минимум, чтобы не получать двойки. Таким образом, реальное освоение образовательных программ в полном объеме, предусмотренное федеральными государственными образовательными стандартами общего образования, может охватывать неопределенно большое количество учебного времени. В связи с этим перед общеобразовательной организацией в целом и ее педагогами в частности стоит сложный выбор: либо обеспечить в полном объеме соблюдение санитарно-эпидемиологических требований, что с высокой вероятностью не позволит освоить образовательную программу в полном объеме, либо на свой страх и риск дать обучающимся дополнительную учебную нагрузку сверх пределов, установленных официальными документами.

Практика соблюдения установленных правил и норм

Вопрос соблюдения установленных санитарных требований является одной из наиболее часто встречающихся тем, связанных с перегрузкой обучающихся. По мнению доктора педагогических наук, члена-корреспондента РАО профессора Н.Ф. Виноградовой, санитарные нормы повсеместно нарушаются, причем начиная с начальной школы. Так, например, нормативными актами установлено, что в первом классе у учащихся не должно быть домашних заданий, но есть много примеров того, что школы их задают уже с самого начала учебного года. Часто нарушается в том числе и требование об облегченном режиме обучения у учеников первого класса — не более трех уроков в день и наличие обязательных прогулок, а также запрет ставить в основной и старшей школе в расписании в один день сложные предметы подряд: например, русский вслед за математикой¹⁵.

Контроль за соблюдением установленных санитарных норм в целом обеспечивают региональные отделения Роспотребнадзора. Однако зачастую данные организации не осуществляют установленные контрольно-надзорные функции в необходимом объеме. Соответственно, это порой создает почву для нарушений требований СанПиН на местах в виде увеличения нагрузки на обучающихся. С другой стороны, контроль выполнения требований, установленных в ФГОС общего образования и транслированных в образовательные программы, реализуемые школами, является предметом проверок других надзорных органов, в частности Рособнадзора, а также учредителей общеобразовательных организаций.

¹⁴ См., например: Учебные нагрузки школьников // Инфоурок [Электронный ресурс]. URL: <https://infourok.ru/statya-uchebnie-nagruzki-shkolnikov-1706020.html> (дата обращения: 02.04.2020).

¹⁵ Как снизить нагрузку на школьников // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/10/07/kak-snizit-nagruzku-na-shkolnikov.html> (дата обращения: 02.04.2020).

Нередкими являются ситуации, когда общеобразовательная организация, отменяя занятия, например, в связи с сезонной заболеваемостью простудными заболеваниями или погодными аномалиями (что для многих субъектов Российской Федерации является частым явлением) и останавливая образовательный процесс, затем с целью «наверстать» освоение учебной программы существенно превышает предельно допустимые нормы учебной нагрузки по количеству уроков в день. Например, подобное «наверстывание» программы отмечалось в Кировской¹⁶ и Пензенской областях¹⁷. Таким образом, наличие даже достаточного правового закрепления норм и правил, регламентирующих учебную нагрузку, не является на практике с позиций охраны здоровья обучающихся гарантией обеспечения благоприятных условий организации учебного процесса. По нашему мнению, сложившаяся ситуация требует не столько совершенствования нормативных правовых требований к определению максимума учебной нагрузки, сколько переработки и усовершенствования всех процедур регулирования формирования общей совокупной нагрузки учащихся.

В отношении упомянутых требований и контроля их исполнения следует отметить, что начиная с 2016 года в Российской Федерации последовательно начал развиваться риск-ориентированный подход в организации государственного контроля (надзора) в различных сферах деятельности, целью которого стала минимизация вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, применение мер по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований, установленных в различных сферах деятельности. Принципиальные законодательные новации в реализации риск-ориентированного подхода были закреплены в Федеральных законах от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом № 247-ФЗ, необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований.

Одной из важнейших ценностей, установленных Законом об образовании, в сфере образования, помимо качества образования, является здоровье обучающихся. Федеральным законом № 170-ФЗ были в том числе внесены изменения в Закон об образовании, установившие что предметом федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования является «соблюдение обязательных требований, установленных законодательством об образовании, в том числе ... к образовательной деятельности и требований, установленных федеральными государственными образовательными стандартами...». Таким образом, к традиционно регламентируемым законодательством и подлежащим государственному контролю (надзору) функциям школы по обучению и воспитанию, то есть непосредственно по обеспечению качества образования, современное законодательство дополнительно отнесло и функцию по охране здоровья обучающихся. Однако школа не в состоянии самостоятельно решить вопросы об определении оптимальной учебной и внеучебной нагрузки как в силу отсутствия необходимых специалистов, так и ввиду высокой комплексности и сложности этой задачи.

¹⁶ Карантин в школах: как ученики будут наверстывать пропущенные уроки // Комсомольская правда [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kirov.kp.ru/daily/26339/3223087/> (дата обращения: 02.04.2020).

¹⁷ 5 апреля пензенские школьники вернутся к учебе после карантина // PenzaInform [Электронный ресурс]. URL: https://www.penzainform.ru/news/learning/2018/04/03/5_aprelya_penzenskie_shkolniki_vernutsya_k_uchebe_posle_karantina.html (дата обращения: 02.04.2020).

Проблема формирования допустимых и рекомендуемых значений уровней учебной нагрузки

У родителей учащихся и экспертов в области образования достаточно много вопросов вызывают сами значения норм учебных нагрузок, которые в численном выражении регламентируют образовательную деятельность учащихся. И первое, на что необходимо обратить внимание, — это то, что для абсолютного большинства существующих норм отсутствует необходимая доказательная экспериментальная база. Необходимо также отметить, что рекомендуемые нормы никак не учитывают особенности здоровья обучающихся. Большое разнообразие факторов, которые влияют на субъективное состояние здоровья обучающегося, пока не учтено и не отражено в нормативах. Среди значительного количества норм и ограничений практически нет учета каких-то возможностей и особенностей обучающихся, за исключением достаточно формального фактора — учета возраста. В то же время у специалистов отсутствуют сомнения в том, что применительно к конкретному ребенку те или иные учебные нагрузки могут являться как перегрузками, приводящими к негативным последствиям для здоровья, так и самыми обычными посильными нагрузками, вызывающими только некоторое утомление.

В качестве перспективного направления движения в части совершенствования регламентации учебной нагрузки в рамках действующей модели следует отметить недавнее введение нового понятия — уровень трудности предмета. Сам по себе это важный позитивный шаг, направленный на учет особенностей восприятия учебной нагрузки учащимся и снижающий при этом жесткость действующих сегодня норм. Он при этом вычисляется согласно нормам, которые присваивают каждому предмету трудность в баллах в соответствии с годом обучения. К сожалению, это значение присваивается пока предмету как таковому, без учета сложности отдельных тем или углубленного изучения предметов, что, в свою очередь, является важным при совмещении в расписании различных тем учебных предметов или контрольных работ по ним.

В этом смысле, по нашему мнению, любые нормы, устанавливающие жесткие требования по допустимой нагрузке, не смогут эффективно работать (будут избыточными или недостаточными, неисполнимыми или неконтролируемыми). Возможно, для исправления ситуации стоит использовать иные, так называемые «мягкие» механизмы: рекомендации и индикаторы для самообследования или даже иные концептуальные подходы.

Новые концептуальные подходы к регламентации учебной нагрузки

Сложившийся в настоящее время в российской системе образования концептуальный подход к оценке и формированию предельной учебной нагрузки можно рассматривать как статистический, усредненный. За рубежом в настоящее время мало применяют концепты «образовательная нагрузка» или «перегрузка», как уже отмечалось в первой части данного исследования. Однако при этом необходимо отметить, что описанные выше вопросы достаточно широко изучаются в разных странах как на национальном, так и на международном уровнях.

Зарубежная образовательная политика и исследователи пробуют оперировать концепцией благополучия (англ. well-being) обучающихся, которая в целом описывает все возможные факторы в их жизни, способные повлиять на образовательные результаты и на их дальнейшую взрослую жизнь. Исследователи отмечают, что «благополучие — это сложная, многомерная конструкция, которую нельзя должным образом измерить одним показателем в одной сфере»¹⁸. Таким образом, инструменты измерения благополучия по своему определению многомерны и многоаспектны.

¹⁸ PISA 2015 Results. Students' Well-Being Vol. III. P. 59–66 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264273856-en.pdf?expires=1663851459&id=id&accname=guest&checksum=2D292250176F4A9BD0ED48E4FFCA53FD> (дата обращения: 02.04.2020).

Благополучие учащихся связывается с психологическим, когнитивным, социальным и физическим функционированием и способностями, необходимыми учащимся для счастливой и полноценной жизни¹⁹. Оценка благополучия обучающихся должна учитывать как их фактическое состояние, так и их достижения и свободу, которой они обладают, чтобы добиваться того, что они ценят в жизни [Sen 1999]. Следовательно, благополучию учащихся необходимо уделять внимание уже в процессе их обучения и не редуцировать детей до «будущих людей» [Ben-Arieh et al. 2001]. Слишком большое внимание к освоению образовательной программы может привести к ситуации, когда учащиеся будут проводить все свои часы бодрствования за учебой, не оставляя себе времени на общение и досуг, то есть на полноценное развитие, что в конечном счете может негативно сказаться на качестве освоения учебного материала и в итоге качестве получаемого образования. Эта проблема отмечается и российскими специалистами.

С позиций возрастной психологии детство и подростковый возраст сами по себе являются важным этапом жизни и развития ребенка. Его устойчивое благополучие связано во многом не только с приобретением академических, когнитивных и рабочих навыков, которые, безусловно, необходимы для успешности в будущем, но и с психологическим жизненным комфортом, в котором проходит его развитие. Так, в последнем исследовании PISA, крупнейшем международном сравнительном исследовании функциональной грамотности школьников в различных отраслях знаний, отдельно изучалась оценка благополучия («субъективного благополучия»). Используемая в PISA методика определяет качество жизни учеников как показатель, относящийся к различным аспектам их состояния, а также к возможностям или условиям, необходимым для их счастливой и продуктивной жизни.

По результатам проведенного исследования было установлено, что российские школьники реже, чем их сверстники из других стран, чувствуют себя счастливыми²⁰. Результаты исследования также показали значительный уровень буллинга (от англ. bullying — травля или хулиганство) в школах России²¹. По мнению директора Центра общего и дополнительного образования им. А.А. Пинского Института образования НИУ ВШЭ С.Г. Косарецкого, «уровень психоэмоционального благополучия, тревожности российских школьников таков, что перестает быть мотивирующим фактором, позитивно влияющим на результаты»²². По его мнению, этот фактор «работает на противоположный эффект, негативно влияя на образовательные результаты и даже демотивируя» детей, что связывается в первую очередь с описанными выше проблемами больших ожиданий разных акторов и общей недостаточности психологического сопровождения образования, а также с отсутствием в российской школе компонента, который бы вызывал у школьников чувство уверенности в себе и собственной полезности для общества²³.

Рассмотренный новый концептуальный подход к определению оптимальной нагрузки обучающихся ставит вопрос о возможной смене управленческой парадигмы в сфере образования — переходе от процессной регламентации образовательной деятельности к управлению по ценностям, поскольку благополучие учащихся, как и их здоровье, безусловно, является охраняемыми законом ценностями.

¹⁹ PISA 2015 Results. Students' Well-Being Vol. III. P. 59–66 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264273856-en.pdf?expires=1663851459&id=id&accname=guest&checksum=2D292250176F4A9BD0ED48E4FFCA53FD> (дата обращения: 02.04.2020).

²⁰ PISA 2018 Results. What School Life Means for Students' Lives Volume III. P. 153–170 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/acd78851-en.pdf?expires=1663851726&id=id&accname=guest&checksum=00058F3218D62C33DE73817F42666F35> (дата обращения: 02.04.2020).

²¹ Там же.

²² В России стресс считается нормальным состоянием для всей системы образования // Мел [Электронный ресурс]. URL: https://mel.fm/slovo_pedagoga/8690473-sergey_kosaretsky (дата обращения: 20.09.2020).

²³ Там же.

Выводы

Результаты анализа показали, что система нормативного закрепления правил, регламентирующих учебную нагрузку, отличается дублированием схожих или одинаковых норм в документах различных органов власти. Основной массив норм, регулирующих в том или ином виде учебную нагрузку, принимается на уровне школы с учетом федеральных требований. Так, нормы законодательства относят определение оптимальной учебной, внеучебной нагрузки, режима учебных занятий и продолжительности каникул к сфере охраны здоровья обучающихся. При этом набор федеральных документов, содержащих основные положения и рекомендации, касающиеся правил организации образовательного процесса с учетом нагрузок, составляют нормативные акты, устанавливающие санитарные нормы, и документы Минпросвещения России, в первую очередь ФГОС начального, основного и среднего общего образования, а также соответствующие примерные основные образовательные программы. Отдельные аспекты также описываются документами других федеральных органов, например Роспотребнадзора. Помимо них, существует большое количество стратегических документов, методических рекомендаций и дополнительных правил. Многие из этих документов содержат прямые заимствования и усложняют правоприменение данных норм в школах, а предельные значения нагрузок, установленные ими, могут быть недостаточными для получения качественного образования, что ставит школы перед выбором между организацией учебного процесса с целью соблюдения установленных норм или предоставления качественного образования.

Следует отметить, что сам факт соблюдения той или иной установленной нормы, регламентирующей учебную нагрузку, мало говорит о том, каким образом ее исполнение отражается на конкретном обучающемся, будет ли он перегружен или, наоборот, остается незагруженным. Помимо этого, в образовательной практике очень ограниченно используются педагогические меры снижения нагрузки обучающихся, такие как увеличение разнообразия работы на уроках, учет достижений школьников, полученных вне их образовательной организации, использование возможностей индивидуализации учебного планирования и возможностей варьирования времени освоения образовательных программ. В этом смысле любые нормы, устанавливающие жесткие требования, не смогут эффективно работать. Возможно, для совершенствования регламентации учебной нагрузки обучающихся целесообразно использовать «мягкие» механизмы: рекомендации и индикаторы для самообследования или, как было рассмотрено выше, иные концептуальные подходы.

На основании представленных результатов могут быть предложены следующие направления совершенствования системы управления учебной нагрузкой обучающихся:

1. В качестве долгосрочной задачи можно рассматривать возможность перехода от системы статистически сгруппированных норм к иным концептуальным основаниям регламентации учебной нагрузки школьников. В данном случае могут быть предложены как принципиальные изменения — переход к концепции благополучия или концепции «цены за успех», так и более локальные. Для такой модели изменений важным становится создание высокопрофессиональной и масштабной системы психологической и медицинской поддержки детей, которая бы не замыкалась только на вопросах предпрофессиональной ориентации или работы с детьми, имеющими проблемы в освоении учебного материала, а осуществляла бы мониторинг состояния здоровья детей на постоянной основе и имела возможность рекомендовать индивидуальные изменения в текущем учебном процессе.

2. В качестве среднесрочной задачи следует, оставаясь в рамках существующих подходов, рассмотреть возможности сделать нормы более гибкими, учитывать в них широкий спектр возможностей и особенностей обучающихся, различные условия организации образовательного процесса и его ресурсного обеспечения, более полно учитывать в них все возможные виды нагрузок. Например, можно пересмотреть нормы суточной нагрузки школьников и учесть все формы занятости ребенка, включая занятия в кружках, факультативах, детских технопарках, интерактивных музеях и библиотеках. И, конечно, включить в расчет нагрузки распределенную по всем предметам домашнюю работу²⁴.

3. Найти взаимоприемлемое решение всего комплекса проблем соблюдения установленных правил и норм, регламентирующих учебную нагрузку, обеспечив в первую очередь контроль за их реализацией. Предложить действенный и эффективный способ координации проверок различных надзорных органов, а также учредителей общеобразовательных организаций.

4. Пересмотреть систему регламентации формирования образовательной нагрузки учащихся, исключить в действующих документах имеющиеся разночтения и нестыковки. Федеральные санитарные правила должны задавать общую рамку, реализуемую через лицензирование, а документы, непосредственно регламентирующие организацию образовательной деятельности, снабдить исключительно отсылочными нормами.

5. Организовать работу по-научному, методическому и технологическому обоснованию комплекса мер по обновлению действующих норм. Участники образовательного процесса должны четко и однозначно понимать, почему урок длится 45 минут, девочки могут поднимать 3 кг, а мальчики — 5 кг, а время работы за экраном компьютера ограничивается 10 минутами.

6. Пересмотреть и расширить возможности зачета обучающимся образовательных результатов, полученных в других образовательных организациях. Так, необходимо создать возможности для максимального учета результатов, полученных в организациях дополнительного образования детей (кружки, спортивные секции, студии и т. д.), а также в организациях, реализующих дополнительные предпрофессиональные программы (художественные, музыкальные и спортивные школы). Данный учет может осуществляться как полностью, так и частично: учитываться в какой-то части при прохождении промежуточной аттестации либо проверяться общеобразовательной организацией в рамках отдельной процедуры.

7. Усовершенствовать подход к составлению индивидуальных учебных планов обучающихся:

— сформировать правовые основы для учета занятий с репетиторами в качестве образовательных результатов по отдельным предметам или их частям (темам). При этом программы занятий с репетитором могут быть включены в индивидуальный учебный план учащегося;

— использовать для снижения педагогической нагрузки и рационализации содержания учебного плана возможности семейной формы получения общего образования, гарантированные обучающимся (закреплено ст. 17 Закона об образовании). В этом случае индивидуальный учебный план обучающегося может включать в себя предметы, освоение которых осуществляется в семейной форме.

8. Для совершенствования системы управления учебной нагрузкой в части учета особенностей обучающихся предоставить возможность обучающимся увеличивать срок освоения образовательной программы за счет включения в индивидуальный учебный план дополнительного учебного времени.

²⁴ Как снизить нагрузку на школьников // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/10/07/kak-snizit-nagruzku-na-shkolnikov.html> (дата обращения: 02.04.2020).

9. Модернизировать механизмы обновления содержания образования. Ситуация, когда в учебные планы добавляются новые предметы и новые формы работы, но при этом сохраняется весь уже имевшийся ранее объем учебной деятельности, должна уступить место новым механизмам обновления содержания, построенным на приоритете обеспечения оптимальной нагрузки обучающихся.

10. Освободить школу от несвойственных ей функций в системе управления учебной нагрузкой обучающихся. Образовательная организация должна формировать документы прямого действия на основе четких, понятных и обоснованных рекомендаций и не нести ответственность за выполнение тех требований и рекомендаций, которые не могут обеспечить успешного освоения обучающимся как отдельных учебных предметов, так и всей общеобразовательной программы.

Список литературы:

Выготский Л.С. Педагогическая психология. М.: Педагогика-Пресс, 1996.

Майоров А.Н. Мониторинг в образовании. М.: Изд-во «Интеллект-Центр», 2005.

Подлиняев О.Л., Шишарина Н.В., Ромм Т.А. Проблема гигиенической оценки педагогических технологий в общеобразовательной школе в контексте нейродидактики // Вестник Бурятского государственного университета. Образование. Личность. Общество. 2019. № 1. С. 63–70.

Хузиханов Ф.В., Мухаметдинова А.А. Изучение медико-биологических, медико-социологических и организационных факторов, влияющих на заболеваемость детей школьного возраста // Казанский медицинский журнал. 2018. Т. 99. № 3. С. 467–471. DOI: [10.17816/KMJ2018-467](https://doi.org/10.17816/KMJ2018-467)

Ben-Arieh A., Kaufman N.H., Andrews A.B., George R.M., Lee B.J., Aber L.J. Measuring and Monitoring Children's Well-Being. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2001. DOI: [10.1007/978-94-017-2229-2](https://doi.org/10.1007/978-94-017-2229-2)

Sen A. Development as Freedom. New Delhi: Oxford University Press, 1999.

References:

Ben-Arieh A., Kaufman N.H., Andrews A.B., George R.M., Lee B.J., Aber L.J. (2001) *Measuring and Monitoring Children's Well-Being*. Dordrecht: Springer Science & Business Media.

Khuzikhanov F.V., Mukhametdinova A.A. (2018) Study of Medico-Biological, Medico-Social and Organizational Factors Influencing the Morbidity of School-Age Children. *Kazanskiy meditsinskiy zhurnal*. Vol. 99. № 3. P. 467–471. DOI: [10.17816/KMJ2018-467](https://doi.org/10.17816/KMJ2018-467)

Mayorov A.N. (2005) *Monitoring v obrazovanii* [Monitoring in education]. Moscow: Izdatel'stvo "Intellect-Tsentr".

Podlinyaev O.L., Shisharina N.V., Romm T.A. (2019) The Problem of the Hygienic Estimation of the Pedagogical Technologies in the Secondary School in the Context of the Neurodidactics. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Obrazovaniye. Lichnost'. Obshchestvo*. № 1. P. 63–70.

Sen A. (1999) *Development as Freedom*. New Delhi: Oxford University Press.

Vygotsky L.S. (1996) *Obrazovatel'nyaya Psikhologiya* [Educational psychology]. Moscow: Pedagogika-Press.

Дата поступления/Received: 13.08.2022