

Комментарии к проекту закона РФ «Об образовании» (версия 15.07.2011)

1. Текст закона остается слишком громоздким и подробным. Это означает, что в дальнейшем закон будет дополняться и изменяться, как это было и с предыдущим законом. Целесообразно закон сделать рамочным.

2. Несмотря на многочисленные сделанные ранее замечания и предложения в представленном проекте закона отсутствуют принципиально важные статьи, а именно статьи про национальную систему и рамку квалификаций. (Предлагаемый текст статьи, которую целесообразно поместить в Главу 2: «Статья Национальная система квалификаций».

Важнейшим инструментом государственного регулирования рынка образовательных услуг является национальная система квалификаций, позволяющая систематизировать процессы разработки и классификации квалификаций.

Национальная система квалификаций включает в себя набор взаимосвязанных, взаимодействующих и взаимодополняющих элементов, таких как:

1. Профессиональные стандарты по областям профессиональной деятельности.
2. Процедура (правила и механизмы) признания (регистрации) профессиональных стандартов.
3. Национальная рамка квалификаций.
4. Система обеспечения качества квалификаций (включающая процедуры оценки и подтверждения, т.е. сертификации/валидации квалификаций, освоенных в ходе формального образования, неформального обучения и трудового опыта).

Ядром национальной системы квалификаций является национальная рамка квалификаций, которая представляет собой совокупность механизмов правового и институционального регулирования спроса на квалификации работников со стороны рынка труда и предложения квалификаций со стороны системы образования и обучения; системное и структурированное по уровням описание признаваемых квалификаций, основанных на описании результатов обучения».

3. Наибольшие опасения вызывает Глава 9, поскольку изначально в проектах закона профподготовка была четко направлена на замещение начального профессионального образования.

По сути, и как это определено в разделе, содержащем определения, используемые в проекте закона, профподготовка является частью дополнительного профессионального образования и не должна рассматриваться вне этого сегмента образования. Поэтому положения Главы 9 должны быть перенесены в Главу 10 (Например, статья 76. Профессиональное обучение по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих, программам переподготовки рабочих и служащих, программам повышения квалификации рабочих и служащих).

Более того, профподготовка как формат подготовки рабочих кадров для предприятий имеет достаточно долгую традицию и не нуждается в особых преобразованиях, кроме как жесткого требования соответствия профессиональным стандартам.

В целом все формулировки статей в этой главе нечеткие и не несут четких смыслов.

Например, статья 77. Учебный центр профессиональных квалификаций – вообще не имеет смысла, поскольку такие центры не являются объектами регулирования ФЗ. В стране уже функционируют ресурсные центры и др. Узаконивать создание еще каких-либо новых структур – нецелесообразно с точки зрения расходования государственных

средств и может рассматриваться как форма их нецелевого использования. И это при том, что профобразование остро нуждается в ресурсах для модернизации.

Статья 78 – касается обеспечения качества, поэтому здесь она явно не на месте. Более того, в целом все экзамены/процедуры итоговой оценки/итоговые испытания в системе профессионального образования должны быть направлены на выявление соответствия требованиям работодателей/сферы труда к соответствующим квалификациям (для чего действующие квалификационные справочники явно не годятся, поэтому и упоминать их бессмысленно). Это касается всех соответствующих статей и положений закона.

Глава 1.

Статья 2.

Необходимо изменить формулировку качества, определив качество как соответствие потребностям и ожиданиям различных категорий заказчика. ФГОСы часто несовершенны, поэтому определять качество через них - неправомерно и несовременно.

В определении образовательная организация убрать слово «некоммерческая».

Изменить определение образовательная программа, поскольку программа не может быть комплексом требований – комплекс требований содержится во ФГОС. Больше подходит определение, которое относится к понятию образовательная программа организации, если убрать из него слово организация. Определения образовательная программа и примерная ОП целесообразно объединить.

Изменить определение профессиональное обучение в следующей редакции «профессиональное обучение – краткосрочный процесс обучения, направленный на освоение лицами знаний, умений и опыта деятельности, т.е. компетенций, необходимых для выполнения определенных трудовых функций в рамках определенной профессии в сфере технического и обслуживающего труда, который не сопровождается значительным расширением и углублением общеобразовательных знаний и повышением уровня образования и квалификации».

Убрать из определения профессионального образования и последующих определений слово навыки.

По всему тексту отредактировать перечисление «знания, умения и компетенции», поскольку компетенции и есть интегрированная актуализации знаний, умений, опыта и отношений.

Доработать с точки зрения содержания и русского языка определение трудоемкости. Предлагается редакция: «трудоемкость – способ описания образовательной программы и ее элементов с точки зрения трудозатрат студента, необходимых на освоение установленных результатов обучения (компетенций). Трудозатраты описываются в зачетных единицах, которые измеряют объем учебной нагрузки и трудозатраты, необходимых студенту для освоения установленной части образовательной программы или образовательной программы в целом. Зачетная единица как унифицированная единица измерения трудоемкости учебной нагрузки обучающегося включает все виды его учебной деятельности, предусмотренные в учебном плане, в том числе аудиторную и самостоятельную работу, стажировки, практики и др.».

Необходимо добавить в глоссарий следующие понятия:

Обучение в течение всей жизни, непрерывное профессиональное обучение, национальная система квалификаций, национальная рамка квалификаций, результаты обучения, компетенции.

Статья 5.

П.3. Если в среднее профессиональное образование включаются понятия двух уровней квалификации – начального и среднего, необходимо указать, что бесплатность получения в рамках среднего профессионального образования квалификации среднего уровня осуществляется на конкурсной основе (как это указано для высшего образования).

Глава 2.

Статья 10.

п.5. При описании среднего профессионального образования необходимо указать на два уровня квалификации, которые в его рамках могут быть освоены (профессиональная квалификация начального уровня и профессиональная квалификация среднего уровня). Иначе полностью потеряется начальное профессиональное образование и рухнет вся система.

Статья 11, п.6. первый абзац предлагается в редакции – «Федеральные государственные образовательные стандарты разрабатываются по уровням образования, федеральные государственные образовательные стандарты профессионального образования – по профессиям, направлениям подготовки и специальностям соответствующих уровней профессиональных квалификаций».

Статья 12, п. 1, абзац 2 предлагается в редакции: «Содержание профессионального образования и профессионального обучения должно обеспечивать получение обучающимся профессии/специальности определенного уровня квалификации».

Статьи 12 и 13 – сократить, поскольку они дублируют требования ФГОС.

Статья 14 – переформулировать с позиций прозрачности и ясности и четко указать на возможность реализации программ двойных или многосторонних дипломов, как одной и форм сетевого взаимодействия.

Статья 15 – исключить. Это не уровень регулирования ФЗ.

Статья 16 – исключить в предложенном виде. Целесообразно сохранить, если будет четко прописано про неформальное обучение и признание его результатов наряду с результатами обучения в учебных заведениях (для квалификаций обоих уровней среднего профессионального образования).

Статьи 17, 18, 19 – исключить. Это не уровень регулирования ФЗ.

Глава 3

Статьи 21, 22 и 23 целесообразно исключить. В целом, практически все положения этой главы регулируются другими законами РФ и не нуждаются во внесении в закон об образовании. Часть положений ст. 21 и 22 можно перенести в конец Главы 1 с формулировкой – полномочия образовательных учреждений. Также в Главу 1 целесообразно перенести статью 28, которая целиком посвящена полномочиям на уровне учебных заведений. При этом эту статью следует сделать менее детальной и более рамочной.

Статья 27 – исключить.

Статью 29 – существенно сократить, оставив основные требования.

Статья 31 дублирует по сути статью 22. Предлагается ее объединить со ст. 22, существенно сократив обе.

Глава 4

Статья 34 требует переработки с целью сохранения в ней именно мер социальной поддержки. В целом в эту статью можно включить статьи 37, 36, 38, 39, Права же институционального уровня должны указываться в уставе образовательного учреждения.

Статьи 35, 42, 43 – исключить. Это не уровень регулирования ФЗ. Ст. 44 и 45 также избыточна, поскольку обязанности в отношении несовершеннолетних детей регулируются другим законами РФ.

Глава 5

Ст.1 – нецелесообразно указывать требование соответствия «квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках», поскольку эти требования устарели.

В целом все вопросы в ст. 47 – 49, 50, 51 регулируются Трудовым кодексом, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности Главы 5 в целом в том виде, как она представлена в проекте закона. Содержащиеся в соответствующих статьях описания статуса, прав и академических свобод педагогических работников – это декларации, которые по жанру не соответствуют тексту закона и должны, как объекты регулирования, быть более конкретно прописаны в нормативных документах другого уровня.

Ст. 53 требует сокращения и исключения из нее положений, регулируемых другими нормативными документами.

Ст. 54 – исключить.

Ст. 56. Договор об образовании – не уровень регулирования ФЗ.

Ст. 57 - не уровень регулирования ФЗ.

Ст. 59 относится к качеству и из данной главы должна быть исключена.

Ст. 60 Предлагается в редакции «3) среднее профессиональное образование, подтверждаемое дипломом о среднем профессиональном образовании с присвоением профессиональной квалификации соответствующего уровня»;

Ст. 61 – должна быть существенно сокращена за счет исключения положений, являющихся объектом регулирования нормативных документов других уровней.

Глава 8

Статья 79

П. 2 предлагается в редакции «2. Основные профессиональные образовательные программы реализуются по профессиям, направлениям подготовки и специальностям соответствующих уровней профессионального образования и профессиональных квалификаций».

П.4 – исключить (повтор).

П.5 предлагается в следующей редакции «Получение среднего профессионального образования подтверждается присвоением лицам, успешно освоившим образовательную программу среднего профессионального образования и прошедшим итоговую аттестацию, следующих профессиональных квалификаций:

1) по результатам освоения программы подготовки квалифицированного рабочего, – профессиональной квалификации по соответствующей профессии рабочего;

2) по результатам освоения программы подготовки специалиста среднего звена, – профессиональной квалификации специалиста среднего звена.

Статья 73 – исключить – не уровень регулирования ФЗ, кроме п.п.7, 8 и 9, которые целесообразно оформить в отдельную статью.

Статья 74 – исключить – не уровень регулирования ФЗ.

Глава 10.

Статья 1 предлагается в редакции: «Дополнительное профессиональное образование направлено на непрерывное повышение профессиональных знаний и умений граждан в течение всей жизни, в том числе с целью удовлетворения образовательных и профессиональных потребностей человека, постоянной его адаптации к меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды, совершенствования профессиональной квалификации граждан, на подготовку к выполнению новых видов профессиональной деятельности».

п.2. статьи 1 должен быть дополнен и предложен в редакции «Дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ – программ повышения квалификации, программ профессиональной переподготовки, включая программы профессиональной подготовки».

Допуск на программы ДПО - не уровень регулирования ФЗ, поэтому исключить статью 4.

Пп. 5 и 6 – исключить, поскольку они неправильны по сути. Это касается трактовки квалификационных программ, определение которых нечеткое, неясное и непонятное, поскольку непонятно, что имеется в виду под уровнем квалификации. А современное понимание уровня невозможно без национальной рамки квалификаций. Более того, для кого-то программа квалификационного развития – это освоение начальной профессиональной квалификации по новой профессии, для кого-то – квалификации среднего уровня, а для кого-то – это программы, обеспечивающие обновление компетенций и т.д.

Статья 7 – исключить второй абзац, п. 11 – сделать более общим, указав, что после освоения программ ДПО выдаются соответствующими дипломы и сертификаты, типология которых устанавливается Минобрнауки.

Глава 12

Статья – 92 – сократить и вывести детали на более низкий уровень нормативного регулирования. Это касается, в частности, п.4. – структура и содержание приложения к лицензии, п.7 - принятие лицензирующим органом решения о предоставлении временной лицензии.

Статья 93 - сократить и вывести детали на более низкий уровень нормативного регулирования. Это касается, в частности, п.3, где предлагается сохранить только первый абзац, п. 7, п.9, п. 15, п.16, п.18, п.21, кроме первого абзаца.

Статья 94 – сократить и оставить только ключевые положения имеющий рамочный характер.