

Заключение по проекту Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры

Анализ опубликованной 11.12.2013 на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/project/3064.html>) новой редакции проекта Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры (далее – Порядок), являющегося приложением к проекту приказа Министерства образования и науки Российской Федерации «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры», позволяет высказать следующие предложения по его корректировке.

I. В первую очередь необходимо отметить, что Порядок в значительной своей части выходит за пределы сферы регулирования, которая определена в части 11 статьи 13 «Общие требования к реализации образовательных программ» Федерального закона от 29.12.2013 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании). Анализ части 1 и 3 статьи 11 Закона об образовании показывает, что условия реализации образовательных программ и содержание образовательных программ представляют собой хотя и взаимосвязанные, но самостоятельные элементы. При этом первое включает в себя кадровые, финансовые, материально-технические, организационные и иные условия. Аналогичным образом порядок организации и осуществления образовательной деятельности хотя и непосредственно связан с содержанием образовательной программы, однако является самостоятельным элементом образовательных отношений, включающим, в частности вопросы образовательных технологий, средств и методов обучения (например, части 3 и 9 статьи 13 Закона об образовании). Именно по этому принципу построен утвержденный в соответствии с частью 11 статьи 13 Закона об образовании Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.04.2013 №292 Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения. Однако в рассматриваемом Порядке подавляющее большинство норм регламентируют вопросы содержания образовательных программ, включая требования к порядку разработки и

утверждения образовательных программ, а не порядка их реализации (почти весь раздел II и значительная часть раздела I). Только раздел III посвящен собственно вопросам организации и осуществления реализации образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам. Пункт 17 статьи 2 Закона об образовании прямо указывает, что «образовательная деятельность – деятельность по реализации образовательных программ», а не по их разработке или утверждению. И это – еще один аргумент в пользу того, что Порядок организации и осуществления образовательной деятельности не может регламентировать вопросы разработки и утверждения образовательных программ, устанавливая требования их содержанию. Эти вопросы регламентируются другими документами, в первую очередь образовательными стандартами, порядок разработки и утверждения которых регламентирован Законом об образовании иным образом, чем в отношении рассматриваемого Порядка.

В результате того, что Порядок содержит значительное число норм, выходящих за рамки установленной Законом об образовании сферы нормативного регулирования данного документа, нарушается не только логика и системные связи между нормативными актами, но, в первую очередь, нарушаются установленные частью 10 статьи 11 Закона об образовании права ряда образовательных организаций высшего образования «разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования». Указанные образовательные организации обязаны соблюдать общие требования к порядку организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровня и (или) направленности или по соответствующему виду образования, установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а если в этих требованиях содержатся нормы, регламентирующие содержание образовательных программ, то реализовать право на разработку и утверждение собственных образовательных стандартов становится невозможным.

Реализованный при разработке Порядка подход к определению его структуры и содержания в том числе приводит к ограничению не только прав ведущих высших учебных заведений, но и специальных полномочий, предоставленных Законом об образовании ряду федеральных органов исполнительной власти в области разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов. Так, например, согласно части 2 статьи 85 Закона об образовании «реализация образовательных программ среднего профессионального образования и образовательных программ высшего образования в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов в соответствии с международными требованиями, а также в области подготовки работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов и маневровой работой, осуществляется в соответствии с федеральными государственными образовательными

стандартами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта». Таким образом, закон гарантирует право Министерства транспорта Российской Федерации влиять на определение содержания соответствующих образовательных стандартов. Однако рассматриваемый Порядок является обязательным к применению при реализации любых образовательных стандартов соответствующего уровня и при этом принимается без согласования с какими-либо другими федеральными органами исполнительной власти. Следовательно, включение в Порядок норм, определяющих содержание образовательных стандартов, представляет собой ограничение установленных законом полномочий других органов исполнительной власти.

На основании изложенного предлагается исключить из Порядка нормы, содержащиеся в разделах I (пункты 8, 10, абзац третий пункта 11, пункт 12) и II (пункты 14-19, 21-22, 31-32) Порядка и определяющие порядок разработки и утверждения образовательных программ, их содержание, включая структуру и соотношение конкретных элементов программ, и другие вопросы, не относящиеся к вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, то есть деятельности по реализации образовательных программ, либо сделать оговорку, что эти нормы касаются только тех образовательных программ, которые реализуются в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами.

В частности, среди таких положений Порядка, которые непосредственно определяют не порядок реализации, а содержание образовательной программы, особо следует отметить следующие.

1. Согласно второму абзацу пункта 10 Порядка «базовая часть образовательной программы является обязательной вне зависимости от направленности образовательной программы, обеспечивает формирование у обучающихся компетенций, установленных образовательным стандартом, и включает в себя...». На практике это означает, что все требования к результатам освоения образовательной программы, установленные стандартом, должны быть выполнены исключительно за счёт базовой части образовательной программы. Вместе с тем, распределение элементов образовательной программы между базовой и вариативной частью вообще имеет значение лишь для тех образовательных организаций, которые не имеют права самостоятельно разрабатывать применяемые образовательные стандарты, поскольку вариативная часть отличается от базовой в первую очередь тем, что формируется образовательной организацией самостоятельно в дополнение к требованиям, установленным образовательным стандартом (абзац шестой пункта 10 Порядка), а вузы, на которые распространяется действие части 10 статьи 11 Закона об образовании, вправе самостоятельно формировать образовательный стандарт целиком. Следовательно, все

требования, касающиеся деления образовательной программы на базовую и вариативную части должны закрепляться не в Порядке, едином для всех образовательных организаций, а в соответствующих Федеральных государственных образовательных стандартах. Как минимум, абзац второй пункта 10 Порядка должен быть сформулирован таким образом, чтобы не ограничивать свободу создания собственных образовательных стандартов. Например, так: «Базовая часть образовательной программы является обязательной вне зависимости от направленности образовательной программы и включает в себя...».

2. Пункт 11 Порядка устанавливает, что «при реализации образовательной программы организация обеспечивает обучающимся возможность освоения факультативных (необязательных для изучения при освоении образовательной программы) и элективных (избираемых в обязательном порядке) дисциплин (модулей)», которые должны включаться в вариативную часть образовательной программы. Совокупность предложенных формулировок противоречива: во-первых, если факультативные дисциплины не обязательны для получения требуемых выпускникам компетенций, то вообще нет необходимости включения их в образовательную программу (в том числе в целях экономии бюджетных средств, расходуемых на обучение); во-вторых, элективные дисциплины – это дисциплины по выбору, поэтому часть из них обязательно не будет избрана обучающимися, а предложенная формулировка может быть истолкована так, что обучающийся обязан их выбрать (сам смысл «избираемости» при этом, очевидно, теряется). На практике факультативные дисциплины в большинстве случаев – это дисциплины иных образовательных программ той же образовательной организации, которые обучающиеся могут посещать с разрешения образовательной организации, то есть во включении их в рассматриваемую образовательную программу в качестве вариативной части нет никакой необходимости, ни организационной, ни содержательной.

С учетом изложенного, в тексте соответствующего Федерального государственного образовательного стандарта (в котором и должны регламентироваться соответствующие вопросы) текст, аналогичный содержащемуся в нарушении Закона об образовании в пункте 11 Порядка, мог бы быть сформулирован следующим образом:

«При реализации образовательной программы организация обеспечивает обучающимся возможность освоения факультативных (необязательных для изучения при освоении образовательной программы) и элективных (по выбору обучающихся) дисциплин (модулей) в порядке, установленном локальным нормативным актом организации. Избранные обучающимся элективные дисциплины (модули) являются обязательными для освоения.

При обеспечении инклюзивного образования инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья организация включает в образовательную программу специализированные адаптационные дисциплины (модули).

При реализации образовательной программы, разработанной в соответствии с образовательным стандартом, элективные дисциплины (модули), а также специализированные адаптационные дисциплины (модули) включаются в вариативную часть указанной программы.»

3. Согласно пункту 18 Порядка рабочая программа дисциплины (модуля) в числе прочего включает в себя: «указание места дисциплины (модуля) в структуре образовательной программы»; «перечень учебно-методического обеспечения для самостоятельной работы обучающихся по дисциплине (модулю); «методические указания для обучающихся по освоению дисциплины (модуля)».

В соответствии с действующим законодательством под «структурой образовательной программы» понимается соотношение базовой и вариативной частей этой программы, которое, в случае реализации образовательных программ по самостоятельно устанавливаемым стандартам, определяется самой образовательной организацией. Понятие «места дисциплины (модуля) в структуре образовательной программы» нормативно не определено, что неизбежно породит споры о толковании данного понятия.

Учебно-методическое обеспечение для самостоятельной работы обучающихся и методические указания для обучающихся являются не учебно-методической документацией (в практике ведущих зарубежных вузов этому соответствует слово 'curriculum'), а методическими материалами (соответственно 'syllabus'), формирование которых является зоной ответственности конкретного преподавателя и которые не должны утверждаться в составе рабочей программы в административном порядке, поскольку это нарушает право педагогического работника на «свободу выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания» (пункт 2 части 3 статьи 47 Закона об образовании). Таким образом, рассматриваемая норма не только нарушает гарантированные законом академические свободы педагогического работника, но и приведет к понижению уровня ответственности преподавателя в отношении обеспечения качества проводимых им учебных занятий.

Также представляется некорректным включение «фонда оценочных средств для проведения промежуточной аттестации обучающихся по дисциплине (модулю)» в состав рабочей программы, поскольку в пункте 21 Порядка установлено, что этот «фонд» содержит «перечень компетенций с указанием этапов их формирования в процессе освоения образовательной программы». Таким образом, в составе каждой рабочей программы дисциплины (модуля) должен будет содержаться, вообще говоря, произвольный (а, может быть, и полный!) перечень компетенций образовательной программы, что приведёт не только к неоправданному увеличению объёма учебно-методической документации (и без того значительного), но и к полной путанице при работе с этими документами (в силу возникающих противоречий). Гораздо эффективнее разрабатывать такой фонд оценочных средств как отдельный класс учебно-методической документации по образовательной программе в целом, с учётом включённых

в неё дисциплин; в этом случае появляется возможность действительно увязать результаты обучения по дисциплинам с совокупностью результатов освоения программы без существенного увеличения объёма документации.

С учетом изложенного, пункты 18 – 21 необходимо сформулировать в следующей редакции (с оговоркой, что они распространяются только на образовательные программы, реализуемые в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами):

«18. Рабочая программа дисциплины (модуля), входящая в структуру образовательной программы, реализуемой в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами, включает в себя:

наименование дисциплины (модуля);

перечень планируемых результатов обучения по дисциплине (модулю), соотнесенных с планируемыми результатами освоения образовательной программы;

объем дисциплины (модуля) в зачетных единицах с указанием количества академических или астрономических часов, выделенных на контактную работу обучающихся с преподавателем (по видам учебных занятий) и на самостоятельную работу обучающихся;

содержание дисциплины (модуля), структурированное по темам (разделам) с указанием отведенного на них количества академических или астрономических часов и видов учебных занятий;

перечень основной и дополнительной учебной литературы, необходимой для освоения дисциплины (модуля);

перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), необходимых для освоения дисциплины (модуля);

перечень информационных технологий, используемых при осуществлении образовательного процесса по дисциплине (модулю), включая перечень программного обеспечения и информационных справочных систем (при необходимости);

описание материально-технической базы, необходимой для осуществления образовательного процесса по дисциплине (модулю).

Организация может включить в состав рабочей программы дисциплины (модуля) также иные сведения и (или) материалы.

19. Программа практики, входящая в структуру образовательной программы, реализуемой в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами, включает в себя:

указание вида практики, способа и формы (форм) ее проведения;

перечень планируемых результатов обучения при прохождении практики, соотнесенных с планируемыми результатами освоения образовательной программы;

указание объёма практики в зачетных единицах и ее продолжительности в неделях либо в академических или астрономических часах;

содержание практики;

указание форм отчетности по практике;
перечень учебной литературы и ресурсов сети «Интернет», необходимых для проведения практики;

перечень информационных технологий, используемых при проведении практики, включая перечень программного обеспечения и информационных справочных систем (при необходимости);

описание материально-технической базы, необходимой для проведения практики.

Организация может включить в состав программы практики также иные сведения и (или) материалы.

20. Оценочные средства, входящие в структуру образовательной программы, реализуемой в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами, представляются в виде фонда оценочных средств для промежуточной аттестации обучающихся и для итоговой (государственной итоговой) аттестации.

21. Фонд оценочных средств для проведения промежуточной аттестации обучающихся по образовательной программе, реализуемой в соответствии с Федеральными государственными образовательными стандартами, включает в себя:

перечень компетенций с указанием этапов их формирования в процессе освоения образовательной программы;

описание показателей и критериев оценивания компетенций на различных этапах их формирования, описание шкал оценивания;

типовые контрольные задания или иные материалы, необходимые для оценки знаний, умений, навыков и (или) опыта деятельности, характеризующих этапы формирования компетенций в процессе освоения образовательной программы по дисциплинам (модулям), практикам и т.п.;

методические материалы, определяющие процедуры оценивания знаний, умений, навыков и (или) опыта деятельности, характеризующих этапы формирования компетенций.

Для каждого результата обучения по дисциплине (модулю) или практике организация определяет показатели и критерии оценивания содержания компетенций на различных этапах их формирования, шкалы и процедуры оценивания.»

II. Также к тексту Порядка имеются замечания частного характера, касающиеся конкретных установленных Порядком требований:

1. Пункт 12 Порядка предписывает обязательное включение в программы бакалавриата и программы специалитета при очной форме обучения учебных занятий по физической культуре (физической подготовке). Указанное требование нарушает не только установленные частью 10 статьи 11 Закона об образовании права ведущих высших учебных заведений самостоятельно разрабатывать и утверждать собственные образовательные стандарты по программам высшего образования, но также нарушает и норму части 1 статьи 28 Федерального закона от 04.12.2007 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о

физической культуре), согласно которой «образовательные организации с учетом местных условий и интересов обучающихся самостоятельно определяют формы занятий физической культурой, средства физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность занятий физической культурой на основе федеральных государственных образовательных стандартов и нормативов физической подготовленности». Как можно видеть, Закон о физической культуре не содержит требование о том, чтобы указанные «занятия физической культурой» обязательно осуществлялись в форме учебных занятий, то есть в рамках учебного процесса. Допустимым является, в том числе предоставление возможности обучающимся заниматься спортом в рамках различных внеучебных мероприятий, некоторые из которых описаны, например, в части 2 статьи 28 Закона о физической культуре.

При этом, необходимо учитывать, что пункт 1 части 2 статьи 28 Закона о физической культуре, согласно которому организация физического воспитания и образования в образовательных организациях включает в себя «проведение обязательных занятий физической культурой и спортом в пределах основных образовательных программ, а также дополнительных (факультативных) занятий физической культурой и спортом в пределах дополнительных общеобразовательных программ» не может и не должен истолковываться как требующий «обязательное проведение занятий физической культурой и спортом», то есть обязательное включение в структуру основных образовательных программ и дополнительных общеобразовательных программ занятий физической культурой и спортом в качестве обязательных или дополнительных (факультативных) соответственно. В противном случае и все остальные виды мероприятий, предусмотренных частью 2 статьи 28 Закона о физической культуре следовало бы считать обязательными для любой образовательной организации, включая, например, «участие обучающихся в международных спортивных мероприятиях, в том числе во Всемирных универсиадах и официальных спортивных соревнованиях» (пункт 10 части 2 статьи 28) или осуществление физкультурных мероприятий во время любых учебных занятий (а не только учебных занятий по физической культуре) (пункт 4 части 2 статьи 28). Кроме того, необходимо учитывать, что в пункте 1 используется термин «занятия», а не «учебные занятия» (как, например, в пункте 4).

На основании изложенного, пункт 12 Порядка необходимо исключить, как противоречащий не только образовательному законодательству (о чем было сказано в первом разделе настоящего Заключение), но и законодательству о физической культуре и спорте.

2. С целью исключения споров о праве образовательной организации отказать обучающемуся в удовлетворении его заявления о переходе на ускоренное обучение (предусмотренная Порядком формулировка может рассматриваться как порождающая безусловное обязательство образовательной организации его удовлетворить) предлагается изложить пункт 45 Порядка в следующей редакции:

«45. Решение об ускоренном обучении обучающегося может быть принято организацией только при наличии личного заявления обучающегося об этом. Порядок принятия решения об ускоренном обучении определяется локальными нормативными актами организации.»

3. Содержащееся в пункте 49 Порядка требование о получении письменного согласия обучающегося на реализацию образовательной программы в сетевой форме противоречит положениям статьи 15 Закона об образовании, в котором выбор сетевой формы обучения (равно как и выбор конкретных методик и технологий обучения) отнесен к компетенции образовательных организаций и участие обучающихся в этом не предусмотрено. На основании изложенного, в соответствии с частью 2 статьи 15 Закона об образовании предлагается изложить пункт 49 Порядка в следующей редакции:

«49. Использование сетевой формы реализации образовательных программ осуществляется на основании договора между участвующими в этом организациями.»

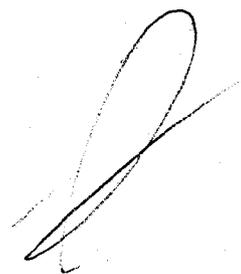
4. Совершенно произвольным и необоснованным является ограничение численности учебных групп, которое установлено пунктом 55 Порядка. Указанная численность должна определяться образовательной организацией самостоятельно, исключительно исходя из условий реализации конкретной образовательной программы и ее содержания. Особенно надуманным является специальное ограничение численности групп, формируемых для занятия физической культурой, которое очевидно не учитывает возможность занятий командными видами спорта.

Для устранения этого замечания предлагается внесение следующих изменений:

а) исключить из абзаца первого пункта 55 слова «численностью не более 25 человек»;

б) исключить из абзаца третьего пункта 55 слова «численностью не более 15 человек».

Руководитель
Центра экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский