

Заключение по проекту Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам ординатуры

Анализ опубликованного 13.09.2013 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/7228.html>) проекта Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам ординатуры (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 ординатуры» 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 29.12.2012 №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 (см., напр., ч.ч. 3 и 9 ст. 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 проекте Порядка 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 раздел III). Только разделы I, IV-VI посвящены 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, устанавливать требования к 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 положениями названного Закона и подзаконными нормативными актами, но, в первую очередь, нарушаются установленные статьей 82 Закона об образовании особенности реализации профессиональных образовательных программ медицинского образования и фармацевтического образования. В частности, нарушается установленная частью 10 статьи 82 обязанность Министерства образования и науки Российской Федерации (как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования) утверждать Федеральные государственные образовательные стандарты для обучения по программам ординатуры исключительно «по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения» (эти функции в настоящее время возложены пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 №636 на Министерство здравоохранения Российской Федерации), поскольку рассматриваемый Порядок издается Министерством образования и науки Российской Федерации без вышеуказанного согласования.

Одним из наиболее ярких примеров того, что в случае утверждения Порядка Министерство образования и науки Российской Федерации выйдет за пределы установленной Законом об образовании и другими нормативными правовыми актами компетенции и нарушит установленные Законом об образовании полномочия иных федеральных органов исполнительной власти, является пункт 18 Порядка, согласно которому «объем программы ординатуры составляет 120 зачетных единиц вне зависимости от использования сетевой формы реализации программы ординатуры и особенностей индивидуального учебного плана». При этом, согласно части 13 статьи 12 Закона об образовании «Разработку примерных программ подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре обеспечивают федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрены военная или иная приравненная к ней служба, ... , примерных программ ординатуры – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере

здравоохранения.». Пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 №636 установлено, что федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения является Министерство здравоохранения Российской Федерации, которое в этой части является правопреемником Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (абз. второй п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 №636). В свою очередь Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации издан Приказ от 05.12.2011 №1475н «Об утверждении федеральных государственных требований к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования (ординатура)», в соответствии с которым трудоемкость образовательной программы ординатуры составляет 144 зачетных единицы.

На основании изложенного предлагается исключить из Порядка нормы, содержащиеся в разделах II и III Порядка (и в других разделах) 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, поскольку иначе имеет место нарушение установленной Законом об образовании компетенции иных федеральных органов исполнительной власти (помимо Минобрнауки России). В частности, это касается пунктов 10, первого абзаца пункта 12, пунктов 13, 14 и 17-20 Порядка.

II. Среди наиболее важных замечаний к остальным нормам Порядка необходимо отметить следующие.

1. Согласно пункту 34 Порядка «в случае если ординатор не ликвидировал в установленные сроки академическую задолженность, а также в иных случаях, предусмотренных локальными нормативными актами организации, ординатор подлежит отчислению из организации». Однако эта норма не соответствует положениям статьи 61 Закона об образовании (в которой определяются правила прекращения образовательных отношений), а также части 3 статьи 28 Закона об образовании (где определяется компетенция образовательной организации).

2. Пункт 35 Порядка не соответствует части 1 статьи 62 Закона об образовании. В частности, в Порядке право обучающегося на восстановление не ограничено максимальным пятилетним сроком с момент отчисления, как в Законе об образовании. Также отсутствует установленное в Законе об образовании ограничение по минимальному сроку, который должен пройти с момента отчисления: «не ранее завершения учебного года (семестра), в котором указанное лицо было отчислено».

Руководитель Центра
экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский