

О. В. ГАВРИЛЮК
К вопросу о реформировании
законодательства об образовании в России¹

Недавно Минобрнауки России представило пятую версию проекта указанного федерального закона. По сравнению с предыдущими, в ней учтено значительное количество замечаний и предложений, высказанных ранее представителями педагогических, научных (академических) и предпринимательских кругов.

Однако многое в проекте закона требует дальнейшей доработки. Например, многие правовые понятия, используемые в тексте указанного проекта федерального закона, носят довольно абстрактный характер или содержат оценочные критерии, которые нигде не расшифровываются и не разъясняются. Это относится к таким базовым терминам, как «уровень образования», «расчет сложности достижения учебного результата», «степень усвоения и уровень усвоения обучающимися образовательной программы».

Определяя обучение как «целенаправленный процесс организации учебной деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками...», нигде не отмечено, что этот процесс не односторонний. В нем взаимосвязано и согласованно должны действовать обучающийся и педагогический работник. К тому же, обучение, как правило, осуществляется в коллективе. Все это не учтено. Но если рассматривать определение «обучение» через призму правового понятия «средства обучения», то возникает мысль о том, что роль педагога и значение его деятельности проектом существенно нивелируется, а процесс обучения может впоследствии свестись к самообучению и самообразованию.

Итак, при определении средств обучения называются «приборы, оборудование, включая спортивные оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе, музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, компьютерные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, электронные образовательные ресурсы». И ни разу не упоминается учебно-методическая литература, которая необходима хотя бы для того,

¹ При написании статьи были использованы замечания и предложения профильных экспертов Подкомитета по формированию и развитию кадрового потенциала в области управления интеллектуальной собственностью Комитета по интеллектуальной собственности Торгово-промышленной палаты РФ.

чтобы разобраться в том, как же указанные оборудование, инвентарь, компьютеры и т. д. следует использовать и применять. Эту явную терминологическую недоработку проекта, безусловно, следует устранить.

Еще одно концептуальное замечание к законопроекту состоит в следующем. Важнейшей составляющей образовательного процесса является воспитание. При определении правового понятия «образование» его поставили на первое место, закрепив, таким образом, приоритет перед обучением. Но далее по тексту законопроекта воспитание упоминается вскользь. Почему-то лица, ответственные за разработку важнейшего для государства, для будущего нашей страны, проекта закона, забыли о том, что когда общество не видит повышенной потребности в воспитании граждан на основе принципов социальной направленности, гуманизма, приоритета общечеловеческих ценностей и т. п. и не обеспечивает это уже начиная с детского сада, — будущее становится опасным.

Дополнительно хотелось бы обратить внимание на проблемы профессионального образования. Любая организация заинтересована в квалифицированных кадрах, поэтому подготовка и повышение профессионального уровня ее работников является необходимым условием для успешного функционирования и развития бизнеса. В настоящее время система профессионального образования остро нуждается в модернизации, исходя из приоритетных направлений развития экономики страны, отдельных предприятий и граждан. Между тем, представленная редакция законопроекта не в полной мере обеспечивает необходимые условия для функционирования и развития системы профессионального образования.

Законопроектом предполагается введение целого ряда новых положений, которые фактически устанавливают новые направления развития образовательной сферы. Так, проектом предполагается интегрировать начальное профессиональное образование в структуру среднего профессионального. Сейчас довольно сложно судить о том, в чем целесообразность введения указанных положений и какие общественно-правовые последствия повлечет применение указанной новеллы. Но, по мнению большинства специалистов в области профессионального образования, учитывая важнейшие социально-экономические функции и место начального профессионального образования в системе единого непрерывного процесса профессионального образования по уровням НПО-СПО-ВПО, его необходимо сохранить.

Представляется положительным введение дополнительного уровня высшего образования — подготовки научно-педагогических кадров, ординатуры, ассистентуры-стажировки, поскольку знания, умения и навыки

лиц, которые впоследствии будут осуществлять педагогические трудовые функции, существенно отличаются от выпускников вузов непедagogических специальностей.

Одновременно с этим выглядят нелогичными явные пробелы законопроекта. Например, отсутствие исчерпывающей правовой классификации, правового статуса и четкой градации школа-лицей-техникум-колледж-институт-академия-университет. Нет ясности в вопросе о разграничении объема знаний, умений и навыков и их качества у бакалавров, специалистов и магистров. Кроме того, положения проекта о подготовке научных кадров через аспирантуру и докторантуру имеют явный характер полумера. Так, законопроектом аспирантура приравнивается к послевузовской подготовке, а обучение в докторантуре, по мнению разработчиков проекта, почему-то вообще не является уровнем образования. Считаю, что указанные вопросы нуждаются в скорейшей доработке.

В последней версии законопроекта расширен круг организаций, которые могут осуществлять реализацию программ профессионального образования. Так, согласно ст. 77 проекта профессиональное обучение будет осуществляться, в том числе и в учебных центрах профессиональных квалификаций, целью создания которых является обеспечение различных отраслей экономики в рабочих кадрах с учетом потребностей регионального (местного) рынка труда. Учебные центры профессиональных квалификаций могут создаваться как самостоятельные юридические лица в любых организационно-правовых формах, так и в качестве структурного подразделения организации, осуществляющей образовательную деятельность. Думается, что в проекте закона необходимо закрепить возможность создания центров профессиональных квалификаций непосредственно на предприятиях. Об этом неоднократно заявляли представители работодателей. Это, во-первых, способствовало бы качественной подготовке рабочих в зависимости от специфики производства и удовлетворяло бы потребности работодателей в квалифицированных кадрах; а, во-вторых, решало бы проблему обеспечения рабочими местами жителей конкретных регионов страны и, в первую очередь, молодежи.

В Российской Федерации основой системы описания квалификаций рабочих на государственном уровне пока остается Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих (ЕТКС), содержащий тарифно-квалификационные характеристики по профессиям рабочих. Некоторые из них в связи с развитием производства, техники и технологий устарели. Поэтому для реализации государственной политики инноваци-

онного развития экономики и обеспечения ее конкурентоспособными кадрами, особенно в условиях присоединения России к ВТО, Минобрнауки РФ и Минздравсоцразвития РФ разработали не только нормативно-методическое обеспечение создания профессиональных стандартов, но и около 40 профессиональных стандартов по рабочим профессиям, получивших статус национальных профессиональных стандартов. Поскольку в проекте федерального закона разработчики по-прежнему ссылаются на квалификационные характеристики профессий, которые в ближайшей перспективе будут отменены, текст законопроекта нуждается в дополнительной корректировке. Необходимо в ст. 2 законопроекта сформулировать понятие «профессиональный стандарт», а отсылки к ЕКТС заменить на ссылки на национальную рамку квалификаций (профессиональные стандарты).

Считаем, что в ст. 12 проекта закона следует закрепить норму, согласно которой федеральные образовательные стандарты профессионального образования устанавливают требования к знаниям, умениям и навыкам, предъявляемым к работникам в строгом соответствии с профессиональными стандартами. Это будет способствовать профессиональной ориентации и осознанному выбору обучающимися программ профессиональной подготовки при поступлении в образовательные учреждения.

Сегодня недостаточно сделать каждого выпускника носителем определенной суммы знаний. Для того чтобы говорить о высоком профессионализме, необходимо научить выпускника вуза применять знания, умения и навыки. А это направление, к сожалению, в проекте практически не проработано. Например, не предусматривается создание и функционирование межшкольных учебных комбинатов, необходимых для практикоориентированной и технологической подготовки учащихся.

Представляется сложной для реализации предлагаемая законопроектной системой общественной оценки качества знаний и умений в системе профессионального образования. Возможно, в проекте закона следует предусмотреть переходный период от государственной оценки качества дополнительного профессионального образования к общественной.

Кроме того, для создания полноценной системы профессионального образования в Российской Федерации нельзя ограничиться принятием одного закона, необходимо применять комплексный подход, который предполагает одновременное внесение изменений в иные нормативно-правовые акты, в частности, в Налоговый кодекс РФ. Так, при подготовке проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», следует рассмотреть вопрос о налоговых преференциях для работодателей, которые

вкладывают деньги в образование или создают дополнительные (или дополнительно квотируют) рабочие места для молодежи. В целях налогового стимулирования организаций-работодателей к финансированию профессионального образования, в том числе, к направлению финансовых ресурсов на развитие материально-технической базы общеобразовательных учреждений профессионального образования, следует посредством внесения сопутствующих поправок в Налоговый кодекс РФ уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль организаций на суммы, инвестируемые бизнесом в переоснащение таких учреждений (налоговый вычет). При этом следует обеспечить контроль за целевым использованием данной льготы и прописать в налоговом законодательстве исчерпывающий перечень документов, подтверждающих право пользования такой преференцией.

Завершая, хочется отметить, что, учитывая комплексный характер образовательных отношений, их многоплановость, а, значит, и сложность регулирующих их правовых норм, а также довольно большое количество замечаний к их содержанию, изложенному в пятой версии законопроекта, **проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» нуждается в дальнейшей существенной доработке.**