

УДК 37.014.5

Проект нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», взгляд из инженерного вуза

А.А. Александров, С.В. Коршунов

Дан анализ ряда положений проекта нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», касающихся структуры и содержания подготовки кадров с высшим образованием, государственно-общественного характера управления в системе образования. Сформулированы предложения по совершенствованию этих положений.

Ключевые слова: структура и содержание подготовки специалистов, высшее образование, государственно-общественные объединения, качество образования.

In article the analysis of some positions of the project of the new Federal law «About education in the Russian Federation», concerning structure and contents of a professional training of personnel with higher education, about state-public management in an education system, is given. Offers on perfection of these positions are formulated.

Keyword: structure and contents of a professional training of personnel, higher education, state-public associations, quality of education.

Законодательное поле в области образования в Российской Федерации определяется Законом «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятыми Государственной Думой соответственно в 1992 и 1996 гг. Разработанные в период становления новой демократической России законы вместе с многочисленными поправками и изменениями определяли политику государства в области образования в течение двух десятилетий. Они сыграли большую роль в формировании новой структуры подготовки кадров, в том числе многоуровневой системы; в совершенствовании содержания и повышении качества образования; использовании новых экономических механизмов; сохранении единого образовательного пространства в стране и интеграции России в мировые процессы глобализации науки и образования. Первоначально предполагалось, что дополнительно к базовому Закону «Об образовании» будут разработаны отдельные законы, определяющие функционирование высшей школы, коммерческий сектор образования, дополнительное образование и т.д. Однако удалось принять в эти годы только один Федеральный закон «О высшем и после-



АЛЕКСАНДРОВ
Анатолий Александрович
доктор технических наук,
профессор,
ректор
МГТУ им. Н.Э. Баумана



КОРШУНОВ
Сергей Валерьевич
кандидат технических
наук, доцент, проректор
по учебно-методической
работе
(МГТУ им. Н.Э. Баумана)

вузовском профессиональном образовании». Проблемы в экономике государства, развитие общественных отношений на демократических принципах, мировые тенденции вызвали необходимость внесения многочисленных изменений и поправок в эти два закона, что, безусловно, затрудняло согласование их положений. В течение последних лет предпринимались попытки создания единого законодательного документа, регулирующего отношения в сфере образования, например, предлагалось разработать и принять «Кодекс Российской Федерации об образовании». Примеры таких разработок интегрированных законодательных документов есть — всеобъемлющий законодательный документ в области образования — «Кодекс образования Франции. Законодательная часть», введенный президентским ордонансом в 2001 г., а в 2011 г. принят «Кодекс Республики Беларусь об образовании». Этот законодательный документ охватывает все ступени образования детей и молодежи, дополнительного образования взрослых, систему специального образования. «Кодекс Республики Беларусь об образовании» заменяет действие законов «Об образовании», «О профессионально-техническом образовании», «Об образовании лиц с особенностями психофизического развития (специальном образовании)», «Об общем среднем образовании», «О высшем образовании» и другие законодательные акты в области образования.

Другим примером законодательного оформления отношений в системе образования может служить ряд законов Китайской Народной Республики: «Положение КНР об ученых степенях» (1980); «Об обязательном образовании» (1986), «Об учителях» (1993), «Об образовании» (1995), «О профессиональном образовании» (1996), «О высшем образовании», (1998), «О стимулировании негосударственного образования» (2002).

В данной статье приводится ряд предложений по проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Они в ос-

новном касаются статей законопроекта, посвященных структуре и содержанию подготовки кадров с высшим образованием, а также вопросам стандартизации и классификации образовательных программ, расширению государственно-общественного характера управления образованием, общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и образовательных учреждений.

1. Необходимо на законодательном уровне разобраться с понятиями **квалификация** и **степень** и их применением. В настоящее время при реализации федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) по действующему ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в диплом выпускника бакалавриата, специалитета и магистратуры должна производиться запись «квалификация (степень)». Таким образом, выпускники и первого и второго уровня высшего профессионального образования (ВПО) получают **квалификацию (степень)**. А что конкретно?

Положения и действующего Закона «Об образовании» и проекта нового ФЗ («Профессиональное образование и профессиональное обучение должны обеспечивать получение обучающимся профессии (специальности) и (или) соответствующей квалификации») говорят о том, что и бакалавриат, и специалитет и магистратура должны, как минимум, обеспечивать получение квалификации. А степени?

Позволим высказать следующие соображения.

ГОС ВПО первых двух поколений практически не дали возможности подготовки бакалавров с квалификацией. Это объясняется тем, что в 1990 годах, когда разрабатывались первые образовательные стандарты, многие отрасли промышленности, оборонные предприятия находились в тяжелом положении. В связи с этим при разработке требований к содержанию образования преследовалась цель на уровне бакалавриата дать широкое фундаментальное образование, а специализацию вынести на уровень магистратуры. Таким образом, бакалавры, об-

лададая хорошей естественнонаучной, гуманитарной, общеинженерной подготовкой, не знали специальности и в силу этого не воспринимались серьезным работодателем на рынке интеллектуального труда, поскольку требовалась их «доводка» по специальности на предприятии. Такие бакалавры получили название «академических бакалавров».

В 2003—2004 гг. коллективом авторов из ГУ-ВШЭ, МГТУ им. Н.Э. Баумана, СПбГЭТУ ЛЭТИ и других вузов был выполнен проект «Разработка моделей бакалавра по специальности и магистра по специальности. Реализация моделей по группам специальностей». В этом проекте были разработаны подходы к созданию стандартов инженера-бакалавра и инженера-магистра, которые за счет переноса части естественнонаучных, гуманитарных, экономических и общеинженерных дисциплин с бакалаврского на магистерский уровень и переконфигурации учебных планов сделали бы возможной подготовку бакалавра по специальным дисциплинам, включая практики. Такой подход дал бы возможность готовить бакалавра как «массового инженера» с квалификацией, а магистра — как «элитного инженера».

В разработанных ФГОС на уровне бакалавриата предусмотрена вариативная часть циклов дисциплин, которая должна составлять не менее 50% объема трех циклов. Знания, умения, навыки (ЗУН), приобретаемые студентом за счет дисциплин вариативной части цикла, определяются основной образовательной программой (ООП) вуза, это его свободы в формировании своей образовательной программы. Когда полностью формируется вариативная часть, образовательная программа приобретает определенную направленность и становится профилем. Перечни исходных (основных) профилей приводятся в примерных основных образовательных программах (ПрООП). Со временем новые (инициативные, инновационные) профили должны быть предложены, разработаны и адаптированы на основе федеральных и региональных инновационных площадок или

в национальных исследовательских и федеральных университетах.

Таким образом, новые образовательные стандарты дают вузам большие свободы и возможности в формировании своих образовательных программ и прикладного и фундаментального планов.

Так, что «академическому» бакалавру присваивать «степень», а «прикладному» — «квалификацию»? Так же и магистру? В Европе педагогической общественностью также поднимается вопрос о введении двух разновидностей степени магистра — «магистр науки» (или «магистр-исследователь») и «магистр по профессии».

Но тогда как поступить со специалистом? Ведь в действующем законодательстве и в проекте ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» выпускнику вуза, освоившему образовательную программу подготовки специалиста, в диплом записывается также квалификация (степень). Что понимать под степенью у специалиста? Может быть, речь идет о степени, например, «европейского инженера», которая присваивается независимым аккредитационным агентством выпускнику вуза, проработавшему ряд лет на предприятии, участвовавшему в выполнении проектов (подтвердившему свои профессиональные компетенции), написавшему научные статьи или получившему патенты, сдавшему экзамен? Но тогда речь идет о послевузовской степени, а не о том, что записывается в диплом выпускника вуза, закончившего его по специальности.

Определения и ряд положений действующего законодательства в области образования и в проекте нового Федерального закона достаточно противоречивы: в одних статьях указывается «квалификация», в других — «степень» или «академическая степень», как мы уже отметили и «квалификация (степень)».

Что касается наименования квалификации выпускника аспирантуры (адъюнктуры): «Преподаватель высшей школы» или «Иследо-

ватель», то они не представляются оптимальными.

2. В проекте нового ФЗ даются ссылки на «Общероссийский классификатор специальностей по образованию» (ОКСО), который действует в настоящее время. Это не учитывает ведущейся в настоящее время разработки перспективного Общероссийского классификатора образовательных программ — ОКОП [1]. Он призван заменить действующие общероссийские классификаторы сферы образования: ОКСО, ОКНПО, ОКСВНК, объектами классификации которых являются специальности высшего и среднего профессионального образования, профессии начального профессионального образования и специальности высшей научной квалификации. Общероссийский классификатор образовательных программ создается с учетом зарубежного опыта, например системы классификации образовательных программ США Classification of Instructional Programs, и методологических подходов, реализованных в Международной стандартной классификации образования МСКО-2011. В этом едином для всей системы образования Российской Федерации документе объектами классификации будут образовательные программы всех уровней и типов.

3. В связи с рамочным характером вводимых ФГОС роль примерной основной образовательной программы возрастает, несмотря на ее рекомендательный для вузов характер. В проекте нового ФЗ встречаются противоречащие друг другу положения относительно порядка разработки ПрООП. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации Федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, обеспечивают разработку на основе Федеральных государственных образовательных стандартов примерных основных образо-

вательных программ соответствующих уровня и направленности. ПрООП могут быть также разработаны в инициативном порядке. Их могут представлять образовательные и научные организации, объединения образовательных организаций, общественные и государственно-общественные объединения.

С одной стороны предоставление широких полномочий различным организациям в разработке примерных образовательных программ является дальнейшим шагом в расширении демократических принципов в управлении высшей школой. С другой стороны в целях укрепления единого образовательного пространства страны целесообразно, чтобы разработку ПрООП Минобрнауки России поручал государственно-общественным объединениям вузов, а не базовым вузам-разработчикам проектов ФГОС, как это делается сейчас. Тогда ПрООП будет действительно документом, отражающим мнение ведущих вузов в конкретной области.

Законопроект также устанавливает порядок регистрации примерных основных образовательных программ и ведение их *реестра*.

Представляется целесообразным поручить ведение реестра ПрООП государственно-общественным структурам, например учебно-методическим объединениям. В настоящее время прорабатывается в Минобрнауки России механизм регистрации профилей в программах бакалавриата. В дальнейшем можно объединить эти процедуры.

4. На наш взгляд, правильно акцентировать законодательство в области образования на демократический, государственно-общественный характер управления образованием; на участие в нем государственно-общественных объединений и общественных организаций; объединений работодателей.

Также важно, что в новом ФЗ указывается на участие в разработке ФГОС объединений работодателей, государственно-общественных объединений, представителей научно-педагогических сообществ.

Актуальны и положения законопроекта об общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ и общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Это отражает современные мировые тенденции в системах гарантии качества.

5. Для развития системы непрерывного образования на протяжении всей жизни посредством реализации преемственных основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ правильно акцентировано внимание на возможности учета при получении гражданского образования всех формальных и **информальных** периодов обучения (в том числе во время практической деятельности).

6. В статье 18 наряду с программами подготовки специалиста, магистра, программами подготовки научно-педагогических кадров и специализированными последипломными программами (ординатура, ассистентура-стажировка) выделен **прикладной** и **академический** бакалавриат.

В 2009 г. постановлением Правительства РФ объявлен эксперимент по прикладному бакалавриату, а в 2010 г. проводился конкурс вузов и колледжей на право разрабатывать образовательные программы и готовить прикладных бакалавров. Цель — насытить рынок наукоемких и высокотехнологичных производств квалифицированными кадрами со средним профессиональным образованием на основе ФГОС ВПО при формировании более прикладных программ за счет 50%-ной вариативной части циклов дисциплин. Не останавливаясь здесь на эффективности подобной постановки вопроса в желании решить действительно важную государственную задачу (а на производстве на оборонных, аэрокосмических предприятиях остро не хватает кадров среднего звена), выскажем лишь сомнение в том, что выпускники прикладного бакалавриата, которые имеют по

закону право поступать на конкурсной основе в магистратуру (а затем в аспирантуру), пойдут работать на производство, а не продолжат обучение в магистратуре. Данные распределения выпускников учреждений среднего профессионального образования 2009 г. показывают, что примерно четверть, а по некоторым укрупненным группам специальностей треть, выпускников продолжили обучение в вузах (всего 92311 чел. из 448071) [2]. На наш взгляд, необходимо законодательно ввести преграду для выпускника прикладного бакалавриата по поводу его поступления в магистратуру в виде обязательности освоения соответствующего цикла фундаментальных (естественнонаучных, гуманитарных и общеинженерных) дисциплин. Так организовано в Германии, где Высшие профессиональные школы (Fachhochschule) дают выпускникам высшее, но не университетское образование.

В статье 113 развивается понятие прикладного и академического бакалавриата с точки зрения видов образовательных организаций высшего образования:

«В Российской Федерации устанавливаются следующие виды образовательных организаций высшего образования:

колледж — образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация программ **прикладного бакалавриата**;

институт — образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация программ бакалавриата (**прикладного, академического**) и программ подготовки специалиста;

университет — образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация основных образовательных программ высшего образования всех уровней, осуществление подготовки научных кадров, выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований».

В работе [2] дано определение: *«Программа прикладного бакалавриата — вид программ высшего профессионального образования первого*

уровня, ведущих к получению наряду со **степенью бакалавра профессиональной квалификации**». На наш взгляд разработчики Концепции прикладного бакалавриата правильно понимают ситуацию, что академический бакалавр получает степень, а прикладной — квалификацию.

7. В новом законопроекте, подготовка научно-педагогических кадров отнесена к третьему уровню высшего образования, начальное профессиональное образование будет относиться к среднему профессиональному, а высшее профессиональное образование будет считаться высшим образованием. Тенденция понятна, но как тогда перенесение послевузовского профессионального образования в высшее, как уровня подготовки научно-педагогических кадров, будет соотноситься с концепцией, что это не уровень высшего **профессионального** образования, а уровень высшего образования? Можно понять домохозяйку, которая для поднятия уровня своей образованности или для других целей стремится получить высшее образование, не привязанное к конкретной специальности. Но трудно представить абстрактное, не привязанное к конкретной отрасли наук, технологии или виду (объекту) профессиональной деятельности образование, связанное с подготовкой научно-педагогических кадров.

8. Проект нового Федерального закона устанавливает, что федеральные государственные образовательные стандарты среднего профессионального образования и высшего образования разрабатываются по профессиям, **направлениям подготовки** и специальностям.

На самом деле в 2007—2010 гг. ФГОС были разработаны отдельно для бакалавра, магистра, специалиста, как для самостоятельных образовательных программ. Вместе с тем вузовская общественность выступала за разработку единых ФГОС ВПО по **направлению подготовки**. Тогда можно было бы в одном документе отразить все три образовательные программы данного направления с учетом их взаимосвязи, что дало бы возможность построить преемственное по уровням высшее образование и сократить

число нормативных документов. Работодатели, абитуриенты, родители, преподаватели могли бы в одном документе видеть все компетенции, приобретаемые студентом при освоении последовательно образовательных программ различного уровня. Так и было задумано и макет ФГОС ВПО в такой постановке, как единый документ для программ бакалавра, специалиста и магистра, был утвержден на Коллегии Минобрнауки России в феврале 2007 г. Позже Министерство образования и науки РФ отошло от этого принципа.

В связи с этим, по мнению авторов данной статьи, следует поддержать законодательную поддержку разработки ФГОС по направлению подготовки с отражением приобретаемых компетенций и содержания образования по всем образовательным программам, входящим в направление.

9. Новый закон предусматривает установление **федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным программам**. Вместе с тем исчезло понятие **образовательных программ для получения дополнительных квалификаций**, которые ныне достаточно распространены, пользуются большим спросом у слушателей и иницируются работодателями. Таких дополнительных программ объемом свыше 1000 часов, по которым разработаны и утверждены в Министерстве образования и науки Российской Федерации государственные требования, реализуется 75. При развитии уровневой системы высшего образования и масштабного внедрения в РФ четырехлетнего бакалавриата наряду с существенным сокращением пятилетних специальностей построение профессиональных образовательных программ, основанных на сочетании бакалавриата со специальными программами и ведущими к получению дополнительных квалификаций, может сыграть существенную роль. Это позволит при сохранении высокой фундаментальной подготовки дать возможность приобретения выпускником конкретных профессиональных компетенций и компенсировать

«уходящие» монопрограммы по пятилетним специальностям.

Исходя из приведенных аргументов, считаем целесообразным сохранить в новом ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» понятие программ с присвоением дополнительных квалификаций.

10. Отрадно, что законопроект возвращает понятие «грифа Министерства образования и науки» на учебные издания («допущено» или «рекомендовано»). Процедура присвоения грифа министерства на учебные издания была отменена приказом Минобрнауки России в 2007 г. и заменена процедурой рецензирования о возможности использования учебных изданий в образовательном процессе. Эти рецензии могли быть подготовлены только в базовых вузах, перечень которых определен данным приказом, что исключало широкое участие в экспертизе вузов УМО.

11. В настоящее время военные институты готовят военнослужащих только по программам специалитета сроком 5 лет (учитывая необходимость наряду с профессиональными

ЗУН и компетенциями в соответствии с ФГОС проводить еще и военную подготовку). При расширении уровневой подготовки кадров с высшим образованием в вузах возникает проблема организации подготовки на военных кафедрах, факультетах, центрах. Ранее она встраивалась в пятилетнюю подготовку специалистов. Сложность заключается в том, что не все выпускники четырехлетнего бакалавриата будут поступать и учиться в магистратуре и завершать военную подготовку. В связи с этим рассмотрение в проекте нового ФЗ военной подготовки в рамках прикладного и академического бакалавриата может решить эту проблему.

Литература

1. Общероссийский классификатор образовательных программ: методологические основания / Сост.: Б.А. Сазонов. М.: Федеральный институт развития образования, 2010. 42 с.
2. Концепция создания программ прикладного бакалавриата в системе профессионального образования Российской Федерации / Сост.: В.И. Блинов, Ф.Ф. Дударев, Е.Ю. Есенина, А.Н. Лейбович, А.А. Факторович. М.: ВИРО, 2010. 19 с.

Статья поступила в редакцию 30.05.2011 г.