

Для обсуждения на заседании
Бюро Отделения профессионального
образования РАО 16 апреля 2014 г.

Сообщение Ткаченко Е.В.,
действительного члена РАО,
доктора хим. наук, профессора

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ РАБОЧИХ КАДРОВ В РФ

Исходные позиции

Успех подготовки кадров, в том числе рабочих, определяется в основном состоянием законодательной и нормативно-правовой базы, содержанием образования, материально-техническим и кадровым обеспечением.

Система российского профессионального образования в последнее десятилетие находится в состоянии постоянного реформирования и модернизации, основным стержнем которых является переструктуризация содержания образования и управления им.

Только в последнее десятилетие вышла серия законов и документов, связанных с системой образования, из которых следует выделить: Закон о переходе на двухуровневую подготовку кадров (присоединение к Болонскому процессу); Закон об автономности образовательных учреждений; Закон об участии работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования; Закон об изменении понятия и структуры Государственного образовательного стандарта; Закон об обязательном общем среднем образовании; Закон о Едином государственном экзамене; Закон о внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений. Новый вектор развитию современной системе профессионального образования и обучения задали Федеральный Закон № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации», «Стратегия 2020: Новая модель роста – новая социальная политика», Госпрограмма «Развитие образования на 2013-2020 годы», «Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года».

Каждый из этих документов, имея определённый позитивный потенциал, принят, однако, без глубокой научной проработки и прогнозных оценок их последствий. Поэтому многое зависит от того, в чьих руках находятся эти законы, кто и как их реализует, и в этом особенно ярко просматривается роль регионов (достаточно сослаться хотя бы на реализацию закона о ЕГЭ).

Профессиональное образование РФ находится в состоянии высокой неопределённости в законодательном плане, в нормативно-правовом обеспечении, в концептуально-стратегическом обеспечении направлений развития. Сегодня понятие «развитие» трудно применять для основного количества учреждений профессионального образования РФ и кадров, занятых подготовкой рабочих и специалистов для своего отечества. Идет процесс активной переструктуризации этих учреждений.

Государственный сектор системы среднего профессионального образования в 2013 г. объединяет более 4,4 тыс. образовательных организаций, реализующих программы подготовки специалистов среднего звена и программы подготовки квалифицированных

рабочих (служащих) и 200 государственных учреждений высшего образования, реализующих программы среднего профессионального образования. Общий контингент обучающихся в 2012 году составил 3138,5 тысяч человек; прием на обучение – 1180,1 тысяч человек; выпуск специалистов среднего звена и по профессиям рабочих (служащих) – 965,7 тысяч человек. По данным Министерства образования и науки в 2013 году в РФ общий контингент обучающихся составлял 3 138,5 тыс. человек, в том числе: в учреждениях НПО обучалось 472,4 тыс. человек; учреждениях СПО – 1 984,4 тыс. человек; в высших учебных заведениях по программам НПО обучалось 9,9 тыс. человек; в высших учебных заведениях по программам СПО обучалось 337,1 тыс. человек; в образовательных учреждениях СПО по программам НПО – 334,7 тыс. человек. Всего во всех видах государственных образовательных учреждений по программам НПО обучается 817,0 тыс. человек, по программам СПО – 2 319,1 тыс. человек. В 2012 году на программы НПО принято 451,1 тыс. человек, на программы СПО – 729,0 тыс. человек, что в целом составило 1 180,1 тыс. человек. Трудоустройство выпускников находится на уровне 54–55%. Затраты различных уровней бюджетной системы 2012 года – около 190 млрд руб. в год, что составляет 7,4% от объема консолидированного бюджета на образование в целом (для справки: 2008 год – 9,7%).

Рассмотрим наиболее узкие вопросы проблем подготовки рабочих кадров в России на фоне роста общего объема средств, направляемых из бюджетов разных уровней на сферу образования и снижения доли расходов на НПО и СПО в консолидированном бюджете на образование.

Анализ состояния проблем подготовки

Предлагаемый ниже научно-методический и социально-педагогический анализ показывает, что принятие, например, закона об образовании и после широкого обсуждения нельзя рассматривать как достижение общественного консенсуса по данной проблеме. Нет оснований прогнозировать по итогам закона и позитивные последствия качества подготовки квалифицированных рабочих кадров.

Начальное профессиональное образование (НПО) в законе обозначено лишь отсылочной нормой в статье 108 (пункт 2) «Заключительные положения»: «начальное профессиональное образование приравнивается к среднему профессиональному образованию по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих)».

Примененная в законе формула вызывает сомнения, как в своей юридической правомочности, так и в практической осуществимости. «Приравнять» разные уровни образования невозможно ввиду различного содержательного наполнения их образовательных стандартов и программ, а также целей и задач. Это ставит под сомнение и юридическую правомочность законодательной формулы.

Неопределенность возрастает если учесть, что в той же Статье 108 имеется противоположный по смыслу пункт 5, который приравнивает «основные профессиональные образовательные программы НПО программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих)». Получается, что уровень НПО «приравнивается» к более высокому уровню СПО, а программы НПО к более низкому уровню программам профессиональной подготовки.

Примененные формулы допускают двойное толкование статуса НПО, а последствия качества подготовки квалифицированных рабочих кадров ставят в зависимость не от закона, а от принимаемых для его обеспечения подзаконных актов. Тем самым создается возможность для субъективизма и ведомственных инициатив.

Подобное уже проявилось в утвержденной 22 ноября 2012 г. Правительством РФ

Госпрограмме РФ «Развитие образования на 2013-2020 годы» (далее – Программа-2020). В ней на стр.70 имеется сноска, где дано еще одно толкование: «В проекте Федерального закона «Об образовании в РФ» начальное профессиональное образование как уровень профессионального образования исключен» (с. 70, сноска 13). Слово «исключен» не имеет альтернативы и, видимо, призвано заменить расплывчатые формулы закона. Таким образом, Программа-2020 разъясняет положения закона как исключение НПО из уровней профессионального образования.

Статья 10 (пункт 5) закона гласит: «Профессиональное образование включает в себя следующие уровни образования: среднее профессиональное образование и высшее образование – *бакалавриат, специалитет, магистратуру, подготовку кадров высшей квалификации*. Здесь нет квалифицированных рабочих как продукта профессионального образования! Нет здесь и упоминаемых Программой-2020 «прикладных квалификаций, предполагающих обучение «на рабочем месте».

Теперь, как поясняет Программа-2020, начнется «постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций» (с. 26). Прикладных квалификаций, которых нет в законе! Здесь тоже уже не остается предмета для спора: «короткие» программы вводятся не вместе с НПО, а вместо него. Только странно, что «короткие» программы именуются «образовательными». Так недолго дойти и до «коротких» государственных образовательных стандартов.

Возникает вопрос как о мотивации и возможных методологических предпосылках принятых решений об упразднении уровня НПО, так и его последствиях для качества подготовки квалифицированных рабочих кадров в России. При анализе предпосылок выделим ведущие: правовые, экономические и социальные.

1. Правовые предпосылки сформулированы в выступлении министра Д. Ливанова на заседании Президиума Правительства России 26 июля 2012 года: «Законодательство в сфере среднего профессионального образования приводится в соответствие с Конституцией Российской Федерации: среднее профессиональное образование станет общедоступным и будет включать в себя как программы подготовки специалистов среднего звена, так и программы подготовки высококвалифицированных рабочих. Сейчас эти программы реализуются на уровне начального профессионального образования. Надо обратить внимание, что в статье 43 Конституции единственным уровнем не университетского образования является именно среднее профессиональное образование». Тем самым, уровень НПО объявлен в выступлении как бы «вне закона», вне конституции. Верное лишь по формальным признакам, данное заявление: возводит в абсолют правовые нормы без учета реальных тенденций политического, экономического и социального развития страны.

В ходе общественного обсуждения эксперты обращали внимание на неправомерность подобного правового обоснования и отмечали очевидное: НПО в современной системе образования России, вопреки Конституции, реально существует. Реализуется, исходя из фундаментального правового принципа: «То, что не запрещено, разрешено». На начало 2013 года оно функционировало и по факту: 2 тысячи учреждений НПО и де-юре: в соответствии с действующим законом «Об образовании» 1992 года. Цивилизованная правовая практика требовала от авторов законопроекта углубленной юридической проработки и социально-экономического анализа причин подобного несоответствия, а не формальной ссылки на Конституцию. Тем более, что Правительство РФ еще в июле 1997 года утвердило «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года», в которой сформулирована

задача опережающего развития начального и среднего профессионального образования. Вопреки этому, «логика» государственного нормотворчества развернулась в обратную сторону и прошла путь от «опережающего развития» НПО к его упразднению. Хотя общество вправе ожидать от своих высших органов управления юридической преемственности и понятной обществу последовательности развития образовательного законодательства.

Нельзя не отметить, что авторы нового закона трактовали действующее образовательное законодательство избирательно. В Конституции РФ (Ст. 43) перечислены следующие уровни образования: дошкольное, основное общее и среднее профессиональное, а также высшее образование. Строго следуя букве Основного Закона, авторы были обязаны установить в новом законе уровни профессионального образования – бакалавриат, специалитет, магистратура, подготовка кадров высшей квалификации – объединить в один уровень высшего образования. Не было правовых оснований и для выделения в новом законе начального, основного и среднего общего образования. Таким образом, говорить о строгой правовой методологической базе закона «Об образовании в РФ», в том числе в части упразднения уровня НПО, нет оснований. Нормы Конституции РФ при принятии закона применялись избирательно.

2. Экономические предпосылки. Этих предпосылок для упразднения уровня НПО новым законом также не обнаруживается. Практически все эксперты законопроекта указывали на острый дефицит квалифицированных рабочих. По выражению Председателя Комитета по образованию Государственной Думы РФ В. Никонова «предпринимательское сообщество просто «воем воет» оттого, что у них нет квалифицированных рабочих». Подобные оценки содержатся и в официальных документах. В Госпрограмме «Содействие занятости населения» спрос на квалифицированные рабочие кадры в 2012 году оценен в 76% от общего спроса. Осваивает такие профессии лишь 30%. В другой Госпрограмме «Развитие образования на 2013–2020 годы» указано: «Одна из острейших проблем – несоответствие структуры профессионального образования потребностям рынка труда».

Указанная в документах тенденция возрастания дефицита рабочих кадров наблюдается уже на протяжении многих лет, она отмечается и многими специалистами. И.П. Смирнов еще в 1998 г. писал: «Нация в опасности», автор этого сообщения в 2005 г. – «Отечественная экономика стоит на грани катастрофического дефицита рабочих кадров, который станет непреодолимым препятствием на пути ее развития». Закон усугубляет эту тенденцию.

3. Социальные предпосылки. Упразднение уровня НПО несет высокую социальную угрозу, лишая возможности получения первой профессии молодежь из малообеспеченных семей. Ярко выраженная социальная функция НПО это не только национальная традиция России, но и обусловленная объективными обстоятельствами необходимость. Исследования показывают, что среди обучающихся в учреждениях НПО до 80% из неполных и неполноценных семей, только половина обучающихся имеет отца, что также свидетельствует о социальном неблагополучии и вводит членов таких семей в низшее сословие.

Опираясь на результаты исследований, можно утверждать, что абсолютное большинство (более 80%) семей обучающихся системы НПО никак не входят даже в среднее сословие России. Это особая категория граждан, более трети которых — 37,1% (2000 г. – 38,1%) не уверены в себе и озабочены проблемой «Мое будущее».

Закон о монетизации (№122) лишил обучающихся уровня НПО льгот: на питание, на обмундирование, на бесплатный проезд и др. Введен налог на производственную деятельность учащихся даже в мастерских училищ. Все это снижает возможности социальной поддержки и

профессионального образования молодежи из малообеспеченных семей.

Немаловажно отметить, что уровень НПО является одним из основных средств ресоциализации осужденных в уголовно исполнительной системе Федеральной Службы исполнения наказаний России. По имеющимся данным 80% осужденных не имеют профессии, т.е. более 150 тыс. человек. В 2010 году в 339 профессиональных училищах ФСИН России и 210 его структурных подразделениях обучается более 90 тыс. человек по 110 профессиям уровня НПО.

Сказанное выше позволяет утверждать, что решение об исключении НПО из перечня уровней профессионального образования, осуществленное законом «Об образовании в РФ», не имело достаточных правовых, экономических и социальных предпосылок. Оно построено на субъективной основе и будет иметь негативные последствия для масштабов и качества подготовки квалифицированных рабочих кадров в России.

Новый закон «Об образовании в РФ», принят на фоне острого дефицита рабочих кадров, вопреки протесту специалистов и общественности, в том числе РАО. В экспертном сообществе это уже признается как законодательная ошибка.

О поставленных задачах

«Рынок труда квалифицированных рабочих нуждается в серьезных переменах. Необходимо построить внутри рабочих профессий социальные лифты. В России надо воссоздать рабочую аристократию. К 2020 году она должна составить не меньше трети квалифицированных работников – около 10 млн человек (с семьями – 25 млн)».

Выполнение поставленных Президентом задач до настоящего времени не имеет ни научного, ни методического обеспечения. А в организационном плане идет негативная тенденция фактического свертывания государственной системы подготовки квалифицированных рабочих.

О растущем дефиците рабочих и их низкой квалификации с тревогой говорит ТПП, РСПП, другие ассоциации работодателей, профсоюзы.

Государственной программой РФ «Развитие образования на 2013–2020 годы» предусмотрен «постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций». В общественном мнении эта установка воспринимается как возвращение к подготовке рабочих узкого профиля и низкой квалификации. В данной Программе и других нормативных актах введены отсутствующие в законе понятия «прикладная квалификация», «короткие образовательные программы», многофункциональный центр прикладных квалификаций» и др., что внесло разночтения в понятийный аппарат, привело к размытости трактовки целей и методов реализации президентской инициативы.

Таким образом, инициатива В.В. Путина оказалась теоретически и научно не проработана, ее практическое осуществление идет с трудом. Его Указы №№597, 599 от 7 мая 2012 г. и закон об образовании не согласованы между собой.

Современный этап демократического реализма требует признания сословности образовательной системы России и постоянного воспроизводства ею социального слоя, характеризующегося низким образованием, плохими условиями жизни и материальным неблагополучием. Подобное обстоятельство пока не учитывается в федеральной образовательной политике.

Назовём **некоторые проблемы, которые затрудняют решение проблем подготовки рабочих кадров:**

1. Возрастающее сокращение трудоспособного населения, острая конкуренция в сфере образования, увеличение платного профобразования – всё это вступило в противоречие с возрастающим спросом рынка труда на качественную рабочую силу, особенно на высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена (рабочих высокой квалификации осталось менее пяти процентов, в то время как в развитых странах – 45-70%). Дефицит высококвалифицированных кадров сегодня – основная проблема российской экономики.

2. Острая проблема российского рынка труда состоит не только в его хроническом дисбалансе с системой подготовки кадров. Попытки ее административного решения вызывают ощущение беспомощности управленческого аппарата, так и не осознавшего природу рыночных отношений, диктующих приоритет экономического управления над административными с регулирующей ролью государства. Среди работодателей ощущается неготовность предложить государству взаимовыгодный механизм социального партнерства.

Идея социального партнерства, на которой основаны системы профессионального образования и подготовки развитых стран, в России остается пока продекларированной. Сами топ-менеджеры российского образования сегодня вынуждены признать: «Практически отсутствуют эффективные способы трансляции требований рынка труда к количественному и качественному составу кадрового потенциала страны».

3. Деформирована сама структура подготовки кадров. Подготовка специалистов по уровням НПО-СПО-ВПО ведётся в соотношении примерно 1=1=1, в то время как рабочих требуется в 5 раз больше.

4. В сфере трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования нет системности. Отмена прежней практики принудительного распределения выпускников, верная по своей демократической сути, привела к резкому снижению показателя реализации молодежью своего профессионального статуса. Неумение применять экономические формы управления, несовершенство правовых основ социального партнерства формирует в общественном мнении желание вернуться к административным методам трудоустройства.

5. Развитие профессионального образования сдерживается рядом трудностей, важнейшими из которых являются:

- отсутствие обоснованного государственного прогноза кадровой потребности, обеспечивающей социально-экономическое развитие страны и, соответственно, неопределённость и деформированность структуры подготовки кадров;

- неустойчивость положения образовательных учреждений НПО и СПО, сформировавшихся исходя из отраслевых потребностей экономики под деятельность конкретных предприятий, ныне находящихся в упадке;

- разрушение традиционных связей образовательных учреждений с производством, старение их учебно-лабораторной и материально-технической базы, затруднение подбора баз для производственной практики обучающихся;

- довольно отчетливо просматривается недопустимо низкая роль в профессиональной ориентации общеобразовательной школы (4,8%). Как и десять лет назад, она сегодня односторонне и предвзято ориентирована на подготовку выпускников к поступлению в высшие учебные заведения. С точки зрения потребностей рынка труда это является ложным ориентиром, результатом чего стала опрокинутая «пирамида» структуры подготавливаемых и необходимых экономике кадров.

- очевидная слабость современной системы профессиональной ориентации имеет

глубоко отрицательное воздействие на трудовую мотивацию в целом. Неверно выбранная профессия ведет к перемене вида труда, снижению его эффективности. На рынок труда приходит не специалист необходимого профиля, а «человек с дипломом», имеющий общую эрудицию, но требующий дополнительного обучения по новому профилю деятельности.

– отсутствие пополнения кадрового потенциала учреждений профессионального образования руководителями и преподавателями, имеющими опыт профессиональной деятельности в современном производстве. Чаще всего сегодня нет ясности: где готовить, на чем готовить и кому готовить рабочие кадры высокой квалификации.

6. Значительное снижение кадрового потенциала на всех уровнях профессионального образования страны, особенно на уровне начального профессионального, где произошло, фактически, кадровое обескровливание.

Совершенно очевидно, что кадровый дефицит отечественной экономики может быть восполнен только с развитием всех уровней профессионального образования. А оно возможно лишь в условиях активного сотрудничества государства и бизнеса.

7. Снижение научного потенциала, вызванное распадом научных школ в стране: из науки ушло практически два поколения учёных. Отсюда проблема смены научных кадров, а, значит, и системного научного обеспечения развития профессионального образования.

8. Не может быть приемлемым отношение государства и общества к образованию, поскольку образование всё в большей степени считается услугой и вторичным по отношению к экономике.

9. Высшее образование, играя роль «пылесоса» в финансировании, в значительной степени готовит специалистов фактически в никуда, повышая их невостребованность. Всё это – в ущерб другим уровням образования, прежде всего, в системе подготовки рабочих кадров.

Бюджетное финансирование в основном вузовского образования ведёт не только к диспропорциям в структуре подготовки востребованных кадров, но и к нерациональным расходам бюджетных средств, к потере стимулов подготовки рабочих кадров высокой квалификации.

10. Неаргументированные, «маятниковые» решения руководства образованием ведут к дестабилизации образовательного пространства (например, сначала бессистемное увеличение количества филиалов и представительств вузов, затем не менее бессистемное их сокращение).

То же самое с учреждениями начального и среднего профобразования. Создание различных центров различных квалификаций, их реструктуризация, слияния, разделения, сокращения носит до сих пор бессистемный характер и препятствует осознанному проектированию направлений развития профессионального образования.

11. Новый закон об образовании разрушает логику стратегических решений, принятых в минувшие годы. Например, возникает вопрос: почему предусмотренное «Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года» опережающее развитие начального и среднего профессионального образования завершается, напротив, упразднением НПО? Почему не учитывается высказанная В.В. Путиным озабоченность снижением доли высококвалифицированных рабочих и специалистов в России до 5% (в государствах с развитой экономикой она более 40%) и необходимость возвратиться к решению этой проблемы вместе с предпринимательским сообществом?

Попытка представить упразднение НПО как его «повышение до уровня среднего профессионального образования» это либо самообман, либо сознательный демонтаж известной государственной системы подготовки квалифицированных рабочих кадров.

Фактически, законом вводится «ускоренная подготовка», которую будут проходить ежегодно более миллиона выпускников общеобразовательных школ, получая вместо полноценного профессионального образования достаточно примитивные умения и навыки по узкому направлению деятельности. Заявленная общедоступность среднего профессионального образования не имеет реальной основы. Это будет повторение ошибки «обязательного всеобщего среднего образования».

12. Неизбежная потеря квалификации рабочих кадров не только снизит и без того невысокий международный рейтинг человеческого капитала России, но и подорвет важные для перспективы демократизации страны внутренние процессы формирования ремесленничества, малого и среднего бизнеса. В конечном итоге, это приведет к опасному снижению доли «среднего» класса в стране, являющегося гарантом социальной стабильности, а со временем приобретает политический акцент.

13. Упразднение НПО снимет социальную защиту подростков из необеспеченных семей (основного контингента этой системы), а также иммигрантов, породит новый для России рынок детского труда. Впервые профессиональное обучение миллионов молодых людей примет «тупиковый характер», поскольку «ускоренные» программы обучения будут составляться произвольно и не иметь сопряжения с государственными образовательными стандартами. Преднамеренное формирование «низшего класса» необразованных тружеников подрывает важные для перспективы демократизации процессы роста «среднего» класса, ведет к углублению социальной дифференциации, люмпенизации страны.

14. Очевиден переход к неуправляемости подготовки рабочих кадров даже для оборонной, космической и атомной промышленности. Уничтожаются достоинства системы непрерывного профобразования страны, десятилетиями решавшими вопросы не только подготовки рабочих кадров, но и профессионального обучения малообеспеченной и неблагополучной молодежи, ее воспитания и социальной защиты.

Даже в тяжелые 90-е годы мы не сокращали учреждений НПО, хотя баррель нефти стоил 8-10 долларов. В нашем обществе были, есть и будут сотни тысяч социальных сирот и других детей группы риска, и с кем им быть – с преступным миром или с людьми, полезными для общества – уже вопрос. Разрушая систему НПО государство уходит от своей основной функции – обучения и воспитания молодежи, само формирует социальное сиротство, превращаясь в субъект саморазрушения

15. Беспокоит снижение расходов на образование на ближайшие годы. В 2011 году на образование, здравоохранение, спорт было выделено 1,2 трлн рублей, а в 2014 – 1 трлн (АиФ, 2011 г., №30). Соответственно, на образование – 570 млрд рублей и 490 млрд рублей (газета «Ведомости», 11 сентября 2011 г.). И это в то время, когда новые образовательные стандарты требуют значительного увеличения финансирования на обеспечение методических, материально-технических условий реализации стандартов, на массовую переквалификацию инженерно-педагогических кадров страны и обновление подготовки новых кадров, соответствующих требованиям изменяющейся экономики Российской Федерации.

Опыт и перспективы

Своим путем идет Москва. Москва и сегодня остается все еще единственным регионом России, где уже с января 2006 года проведена полная содержательная и организационная интеграция учреждений НПО и СПО, создана сеть профессиональных колледжей. Практика их интеграции в ряде регионов (в регионах эти процессы идут точечно) также показала: колледж – это единственный вид учреждения профессионального образования – колледж,

сохранивший уровень начального профессионального образования, – становится многоуровневым, многофункциональным, реализующим разные программы профессионального образования, в т.ч. программы обучения в течение всей жизни. Отдельные колледжи готовы к проведению эксперимента по реализации программ бакалавриата. Об успешной работе колледжей Москвы с заказчиком говорит тот факт, что при подготовке 24–26 тысяч в год рабочих кадров и специалистов (2011 г.) в них обучается до 20 тысяч – от работодателей.

Следует вновь отметить недостаточную направленность работ в части системного взаимодействия учреждений профессионального образования с работодателями и бизнесом. Интеграция содержания профессионального образования и ориентация на работодателя означает необходимость обновления целей, задач и содержания профессионального образования. В основе этого – взаимодействие учреждений профобразования с предприятиями и бизнесом. В основе этого – новые технологии и направления образования. Например, приоритетными направлениями организации государственно-частного партнёрства в сфере профессионального образования можно назвать:

- включение работодателей в разработку профессиональных и образовательных стандартов;
- организация посреднических структур между рынком труда и рынком образовательных услуг, осуществляющих сервисные функции по поддержанию профессионального образования;
- участие работодателей в создании отраслевых методических объединений и центров сертификации квалификаций;
- участие работодателей в организации учебных практик и стажировок на базе предприятий;
- привлечение специалистов предприятий к образовательному процессу.

Таким образом, стратегические направления развития содержания профессионального образования в России связаны, во-первых, с переходом на профессиональные образовательные стандарты, а на их основе – на новое поколение образовательных стандартов и, во-вторых, на подготовку кадров не только по уровням образования, но и по модульным программам, создаваемым на компетентностной основе.

Особенно важным представляется взаимодействие работодателей и учреждений профессионального образования в части разработки нового поколения стандартов. А на основе стандартов – создание рабочих учебных планов и рабочих программ, во взаимодействии учреждений профобразования и бизнес-структур. Однако всё это пока идёт с большим трудом.

Еще в 2008 году мы отмечали, что в ближайшие годы в системе профессионального образования России предстоит отход от подготовки кадров по уровням образования как единственной, привычной нам формы работы. Грядут неизбежные переходы и на обучение по программам подготовки, и по квалификационным уровням. В этом случае учреждения профессионального образования – прежде всего создаваемые Многофункциональные центры профессиональных квалификаций и ресурсные центры, и колледжи, сохранившие уровень НПО, – могут стать перспективными ресурсными центрами не только развития профобразования, но и подготовки и переподготовки кадров по программам обучения.

Ибо здесь – перспективы перехода на гибкое, динамичное, мобильное обучение любого контингента независимо от квалификации, образования, возраста обучаемых в рамках новой

системы подготовки по модульным программам. В реализации таких возможностей заинтересованы не только обучаемые, но и, прежде всего, бизнес-структуры и работодатели. За этим – большое будущее для всей страны.

Европа, к модели которой Россия постепенно приближается, выдвинула известную концепцию подготовки кадров в рамках девяти ступеней квалификации. В России это выразилось принятием Министерством образования и науки РФ еще в 2008 году рекомендаций по созданию «интегрированных основных образовательных программ НПО-СПО» (письмо от 28.04.2008 г. № 03-568).

В Москве силами учёных НИИ развития профессионального образования и ряда колледжей были подготовлены такие экспериментальные программы, например, по профессиям сферы пищевой индустрии и гостеприимства. Однако их реализация выводила профессиональную школу за рамки действующего в России правового поля.

Важное продвижение вперед в стандартах третьего поколения – это включение в стандарты личностных и культурных качеств как составляющих профессиональных компетенций. Это уже реакция на требования работодателя, продвижение в инновационном направлении, если говорить о содержании образования. При разработке стандартов должно быть учтено соотношение учебных компетенций и «компетенций на работе», поскольку формирование перечня компетенций стандарта является одним из самых главных вопросов, на который предстоит ответить и их разработчикам, и органам государственной власти, и всем лицам, заинтересованным в качественной подготовке рабочих и специалистов. Если мы сегодня говорим о том, что прорывы возможны только в области нанотехнологий, инновационных технологий, технопарков, то какова, например, должна быть модель подготовки рабочих кадров, на основе каких компетенций она должна быть? – Это большое поле для исследований.

По оценкам экспертов, человеческие ошибки обуславливают сейчас 45% экстремальных ситуаций на атомных станциях, 80% авиакатастроф и более 80% катастроф на море. Считается, что для новой техники, то есть техники, условно исправной на 100%, среднее время между двумя поломками в четыре раза больше, чем среднее время между двумя ошибками человека. Иными словами, современная техника виновата в четыре раза реже, чем человек.

Многие учреждения профессионального образования РФ всё ещё не нашли устойчивых связей с заказчиком своей продукции – рынками труда и образовательных услуг, замкнулись сами на себя, вплоть до самостоятельной оценки своей эффективности. В результате подготовка специалистов на всех уровнях профессионального образования не отвечает потребностям экономики ни по качеству, ни по количеству.

Если говорить о вступлении в ВТО, то по международным оценкам (2008 г.) у нас пока не выдерживают конкуренции на мировом рынке 62 процента выпускников НПО и 55% – СПО. А по заключению российских экспертов 80% инженерного образования на сегодня неудовлетворительное. Более того, примеров успешной подготовки инженерных кадров в рамках бакалавриата в стране практически не имеется (заключение Ассоциации инженерного образования РФ, доложенное на Президиуме РАО 28 сентября 2011 г.)

Недостаток современной отечественной системы профессионального образования – отсутствие гибкости. В нынешнем виде она не способна отвечать наступившим изменениям в структуре экономики страны.

В связи с этим – недопонимание значимости начавшихся инновационных процессов у

руководителей, менеджеров как на федеральном уровне, так, к сожалению, и на уровне регионов и институтов. Но только с решением этих проблем возможно эффективное функционирование профессионального образования России в современных условиях.

Предложения

Главным звеном образовательной политики на современном этапе должно стать законодательное и нормативно-правовое обеспечение направлений развития профессионального образования России.

Для этого:

1. Целесообразно внести поправку в статью 43 Конституции РФ. Цель поправки – считать бесплатным не только 9-летнее, но и полное общее 11-летнее образование и начальное профессиональное образование (10-й и 11-й классы, как и НПО – по Конституции платные. Де-факто они бесплатные по указу Б.Н. Ельцина).

Обязанность государства – гражданам до 18 лет обеспечить социальную защиту.

2. Следует понимать, что в интегрированном законе «Об образовании» смешаны несовместимые конституционно-государственная и рыночная концепции, объединены уровни образования от детского сада до послевузовского, что делает его громоздким и трудноосуществимым для такой полинациональной, поликонфессиональной, полисоциальной и поликультурной страны как Россия.

Целесообразно было бы перейти на создание системы уровневых и отраслевых законов, где возможно прогнозировать как будущее страны, так и доступность и эффективность их использования управленцами и исполнителями.

Например, дополнительное профессиональное образование может быть реализовано в рамках рыночной концепции, а дошкольное образование и образование в начальной школе – только в рамках конституционно-государственной концепции.

3. В связи с принятием Закона "Об образовании" требуется внести поправки как минимум еще в 200 законодательных актов. Необходима также корректировка поспешно принятых законов, в которых не оценена эффективность их последствий, например:

а) считать, что бакалавриат возможен в основном для гуманитарных направлений подготовки;

б) в закон о ЕГЭ ввести понятие добровольности и необязательности для творческих, медицинских и педагогических вузов.

4. Надлежит развивать систему непрерывного профессионального образования как доказавшую свою эффективность как за рубежом, так и – особенно – в России. Непрерывное профессиональное образование должно быть двухуровневым довузовским (уровни начального и среднего профессионального образования) и трехуровневым высшим (бакалавриат, специалитет и магистратура).

Подготовку научных работников, например в рамках уровневой аспирантуры, нельзя считать перспективной, ибо уровневое образование требует стандартизации, что бесперспективно в научной работе.

5. Необходимо взять под государственный контроль и финансовое обеспечение подготовку кадров, реализующих государственную безопасность страны.

Например, вернуть на федеральный уровень учреждения профессионального образования, готовящие рабочих и специалистов по профессиям оборонной, космической, атомной и авиационной промышленности. Направления национальной безопасности нельзя отдавать ни регионам, ни бизнес-структурам.

6. Признать небезопасным девиз последних лет: от конкурентноспособности специалиста – к конкурентноспособности государства. Он технократичен и без духовно-нравственной составляющей ведёт к формированию всё более широкого слоя собственников и коррупционеров, для которых понятие Отечества практически отсутствует.

7. Следует осуществлять реализацию обучения рабочих кадров по ускоренным и краткосрочным программам подготовки *вместе*, параллельно с системой начального профессионального образования, а не *вместо* нее. Обучение по сложным профессиям проводить, как и ранее, только по программам 2,5–4 лет обучения, в зависимости от сложности профессии.

8. Следует внести изменения в Федеральные государственные образовательные стандарты профессионального образования в части изменения сроков обучения по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих).

9. Необходимо активизировать участие работодателей в разработке профессиональных стандартов. Работодатели должны выступить заказчиком и в проведении государственно-общественной аккредитации программ профессионального образования и обучения, определении качества предоставляемых образовательных услуг и формировании конкурентной среды среди образовательных учреждений.

10. Необходимо создание системы государственной аккредитации программ подготовки рабочих кадров, опирающейся на результаты общественно-профессиональной аккредитации. В стране должна быть создана независимая от системы образования система оценки и сертификации квалификаций.

11. В условиях современной рыночной экономики, развития частного сектора государство не может оставаться монопольным заказчиком и инвестором подготовки кадров, а образовательные учреждения – только бюджетополучателями. Следует стимулировать различные формы многоканального финансирования и инвестиционного партнерства государства и работодателей. Важно, чтобы такие формы были ориентированы на удовлетворение потребностей рынка труда и, прежде всего, инвестирующих в образование работодателей.

12. Работодатели пока привычно тяготеют к прежней системе государственного распределения выпускников, когда можно было заказать и бесплатно получить квалифицированного рабочего, даже если он не нужен предприятию. Не учитывается, что в отличие от прежних времен выпускник стал свободным субъектом труда, имеющим право на выбор своего жизненного пути. Вслед за созданным экономическим рынком нужно формировать рынок труда выпускников, на котором работодатели могли бы оценивать их качество, конкурировать за получение лучших из них. Это позволит создать эффективный механизм взаимодействия и обеспечить прямую включенность работодателей в процесс трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования.

13. Необходимо разработать с участием российских объединений работодателей механизмы формирования сети независимых центров сертификации квалификаций, в том числе определения процедур аккредитации таких центров и установления процедур подтверждения квалификации кадров.

14. Надлежит ввести вместо «распределительного» финансирования финансирование учреждений профессионального образования по системе нормативов, учитывающих качество подготовки, уровни востребованности и трудоустройства выпускников.

15. Следует ввести принятый в большинстве развитых стран «налог на квалификацию», стимулирующий затраты работодателей на обучение своего персонала и обеспечивающий его непрерывное профессиональное образование.

16. Очевидные противоречия закона и подзаконных актов, двойственная трактовка положений об уровне НПО в нормативных материалах, требует постановки вопроса об официальном разъяснении правоприменения Закона «Об образовании в РФ» в части уровня НПО. Необходимо вносить поправки в действующий закон о возвращении уровню НПО самостоятельного статуса.

17. После перепрофилирования НИИ ПТО (С.-Петербург) и НИИ СПО (Казань), в структуре РАО нет нацеленного на проблемы подготовки квалифицированных рабочих кадров научного института. Упразднение трех подведомственных Российскому Министерству институтов: НИИ развития профессионального образования, НИИ СПО и НИИ высшей школы с передачей их функций ныне действующему ФИРО также ослабило научную проработку проблем подготовки рабочих кадров. Сегодня в России отсутствуют специализированные научные структуры, способные в достаточной мере обеспечить методологическую и технологическую проработку путей реализации поставленной Президентом РФ задачи.

В связи с этим целесообразно создать в структуре РАО специализированный «НИИ высших рабочих квалификаций» соучредителями которого могли бы выступить также Минобрнауки РФ, Министерство труда и соцзащиты РФ. Его цель будет состоять в разработке научной концепции, формировании методологических, методических основ и путей формирования «рабочей аристократии». В задачи института могли бы входить: создание научных основ разработки профессиональных и образовательных стандартов, основ формирования программ подготовки кадров по сложным профессиям, создание и координация деятельности необходимых для такой работы учебно-методических объединений учреждений профессионального образования, отраслевых методических объединений как системы оценки качества и сертификации квалификаций.