



О новом Законе об образовании

Противоречия Закона «Об образовании в РФ»

Евгений Викторович ТКАЧЕНКО, академик Российской академии образования, член Президиума РАО, президент Академии профессионального образования, д-р хим. наук, проф., лауреат Премии Президента РФ в области образования.
E-mail: tka_ev@mail.ru, profobr@mail.ru

Игорь Павлович СМИРНОВ, член-корреспондент РАО, д-р филос. наук, проф., лауреат Премий Правительства и Президента РФ в области образования.
E-mail: profobr@mail.ru

1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «Об образовании в РФ» [1]. В ходе трехлетнего всероссийского обсуждения по его проекту высказано около 60 тыс. замечаний и предложений. В этом огромном разнообразии, как заметил А.Н. Дегтярев, бывший в то время председателем Комитета Государственной Думы по образованию, «самой острой была тема изменения статуса образовательных учреждений начального профессионального образования» [2].

Предлагаемый ниже научно-методический и социально-педагогический анализ показывает, что принятие закона даже 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 ст. 108 (п. 2) «Заключительные положения»: «начальное профессиональное образование приравнивается к среднему профессиональному образованию по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих)».

Правовое и содержательное толкование использованной законодателем формулы — «приравнивается», очевидно, будет дано в подзаконных актах. Пока этого не сделано. Если попытаться выяснить его семантическое (от греч. *σημαντικός* — обозначающий) значение и обратиться к словарям, то наиболее распространенным является разъяснение: «приравнять — признать равным с кем (чем)-нибудь».

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 ст. 108 имеется противоположный по смыслу п. 5, который приравнивает «основные профессиональные образовательные программы начального профессионального образования — программ 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 ведомственного произвола.

Подобное уже проявилось в утвержденной 22 ноября 2012 г. Правительством РФ Государственной программе Российской Федерации «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» [3. 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.

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

1. *Правовые предпосылки* сформулированы в выступлении министра Д. Ливанова на заседании Президиума Правительства России 26 июля 2012 г.: «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. Я хочу обратить внимание, что в ст. 43 Конституции единственным уровнем не университетского образования, который установлен, является именно среднее профессиональное образование» [4]. Тем самым, уровень НПО объявлен министром как бы «вне закона», вне Конституции. Верное лишь по формальным признакам, данное заявление, на наш взгляд, отражает правовой фетишизм: возведение в абсолют правовых норм 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 тыс. учреждений НПО, и де-юре: в соответствии с прежним Законом «Об образовании» 1992 года. Цивилизованная правовая практика и здравый смысл требовали 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 [5]. 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



преимущества и понятной обществу последовательности развития образовательного законодательства.

Нельзя попутно не заметить, что авторы нового закона трактовали действующее образовательное законодательство весьма 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 установленные 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. *Экономических 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 воем» от того, что у них нет квалифицированных рабочих» [6]. Подобные оценки содержатся и в официальных документах. В Государственной программе «Содействие занятости населения» спрос на квалифицированные рабочие кадры в 2012 году оценен в 76 % от общего спроса. Осваивает такие профессии лишь 30 % [7]. В другой Государственной программе «Развитие образования на 2013–2020 годы» указано: «Одна из острейших проблем — несоответствие структуры профессионального образования потребностям рынка труда» [3. С. 71]. Указанная в документах тенденция возрастания дефицита рабочих кадров наблюдается уже на протяжении многих лет и отмечается многими исследователями. Закон усугубляет эту тенденцию.

3. Упразднение уровня НПО несет высокую социальную угрозу, лишая возможности получения первой профессии молодежь из малообеспеченных семей. Ярko 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 социальное. Причем число обучающихся, не имеющих отца, за прошедшее десятилетие возросло — на 13 %. Без обоих родителей проживает 3,7 %, а это фактически означает, что большинство российских сирот проходят именно через систему НПО. Половина обучающихся живут в семьях, имеющих достаток ниже прожиточного минимума.

Закон о монетизации (122-ФЗ) лишил обучающихся уровня НПО льгот: на питание, на обмундирование, на бесплатный проезд и др. Введен налог на производственную деятельность учащихся 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 настоящее время 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 может иметь негативные последствия для масштабов и качества подготовки квалифицированных рабочих кадров в России.

Уже на начальном этапе обсуждения проекта закона «Об образовании в РФ» в защиту НПО высказались все представители гражданского общества. Первыми выступили авторитетные профессиональные сообщества: Российская академия образования, Союз ректоров России, Совет директоров колледжей Москвы, ЦК профсоюза работников образования. Поддержку выразили выдающиеся люди, составляющие гордость России: трижды Герой, оружейный мастер А. Калашников, трехкратная олимпийская чемпионка Г. Кулакова, космонавт А. Серебров. Эту позицию отстаивали многие депутаты и руководители регионов, в том числе бывший мэр Москвы Ю. Лужков и нынешний — С. Собянин, губернатор Кемеровской области А. Тулеев, президент РАО Н. Никандров, экс-председатели профильных комитетов Думы и Совета Федерации (А. Дегтярев, Г. Балыхин, Х. Чеченов). Руководитель рабочей группы по подготовке заседания Государственного совета (август 2010 года).

По предложению заместителя председателя Комитета Государственной Думы по образованию, члена-корреспондента РАО О. Смолина фракция КПРФ внесла альтернативный законопроект, в котором сохранялся уровень НПО. В системном анализе проекта участвовали многие научные организации — НИИ развития профессионального образования Департамента образования Москвы, Кузбасский региональный институт развития профессионального образования, Челябинский НИИ развития профессионального образования и другие. Консолидированное мнение экспертного сообщества было таково: упразднение уровня НПО будет ошибкой.

Нельзя не обратить внимания на заявления в защиту уровня НПО, сделанные в период общественного обсуждения законопроекта высшими руководителями государства. На бизнес-форуме в Москве 6 мая 2011 г. В. Путин отмечал: «Полагаю, что одна из принципиальных задач государства и бизнеса — это развитие профессионального образования, прежде всего — среднего и начального образования. Надо развернуть его в сторону потребности современного производства, обновить техническую базу подготовки специалистов» [8].

Несколько позднее Д. Медведев на встрече с экспертами «Открытого Правительства» 25 июля 2012 г. заявил: «По поводу начального профессионального образования. ... То, что оно должно сохраниться как, собственно, одна из сфер образования, одна из ступеней образования, у меня никаких сомнений не вызывает. В какой законодательной модели это описать? Это, наверное, сделает Правительство и впоследствии законодатели, которые подхватят инициативу Правительства. Оно должно быть по существу» [9].

Подобные разночтения нормативных документов и указаний руководства страны затруднительны для публичных комментариев. Но в связи с расплывчатостью формулы закона, трудно найти иные источники для понимания складывающейся в профессиональном образовании ситуации, кроме заявлений официальных лиц по данной проблеме, а также трактовке закона в последующих за ним нормативных актах.



Рыночная модель развития, на которую устойчиво перешла Россия, не приемлет административных инноваций. Рынок — это то место, где должны договариваться продавцы и покупатели. В нашем случае — система НПО и работодатели. Между ними, разумеется, возможен посредник, такой как Минобрнауки РФ. Но нормальный рынок — царство потребителя, а не посредника. И когда работодатели (РСПП, ТПП, профсоюзы) требуют сохранения уровня НПО, отмечая острый дефицит экономики в квалифицированных рабочих кадрах, посредник обязан держать их сторону, а не навязывать свое субъективное мнение.

В официальных комментариях Минобрнауки РФ можно встретить утверждение о том, что закон «повышает статус НПО при его интеграции с СПО» [10]. Принять это как юридическую формулу нельзя. Интеграция характерна не только для НПО и СПО, а для всех уровней образования. В этом и состоит принятая во всем мире концепция непрерывного профессионального образования. И она не понижает и не повышает ни одного из уровней образования. Да и в законе написано «приравнивается», а не «повышается». Уровень НПО не нуждался в «повышении», он нуждался в развитии, как и другие уровни образования.

Анализ реальной ситуации показывает иное отношение к НПО. В течение 10 последних лет бюджетное финансирование НПО в среднем ежегодно сокращалось на 3,5 % при общем росте финансирования системы образования [3. С. 17]. Число обучающихся в ней уменьшилось почти в 4 раза — с 1,5 млн до 400 тыс.

За период 1993–2011 годы произошли существенные изменения в структуре распределения учащихся (их долей) в системе профессионального образования страны. По расчетам Е. Кочкиной, если в 1993 году 1,7 млн учащихся системы НПО составляли 27 % от всех обучавшихся в системе профессионального образования, то к 2011 году численность учащихся НПО сократилась почти в два раза (922 и 516 тыс.), составляя лишь 10 %. Подобные процессы происходят на фоне неоправданно бурного роста высшего образования. По количеству обеспеченности бюджетными местами и по количеству студентов на душу населения Россия вышла на первое место в мире [11]. Пирамида структуры профессий в России остается перевернутой на протяжении почти 20 лет и остается одним из тормозящих факторов развития экономики.

Многолетний опыт Москвы и других регионов, создавших многоуровневые образовательные учреждения, отрицает необходимость упразднения уровня НПО и убеждает в целесообразности взаимодополняющей интеграции НПО и СПО. Их сочетание с другими формами подготовки квалифицированных рабочих обеспечивает рынок труда рабочими кадрами с различным профилем и качеством. В 2013 году в 97 профильных колледжах системы Москвы реализуются программы НПО по 122 профессиям и СПО по 99 специальностям. Открыты 20 новых специальностей СПО и 7 профессий НПО, что свидетельствует о потребности рабочих и специалистов обоих уровней.

В настоящее время ряд вузов также предпринимают попытки включения в свою структуру уровней СПО и НПО. В начале 2013 года Президиум РАО заслушал сообщение ректора ФГБОУ ВПО «Пензенская государственная технологическая академия», д-ра пед. наук, профессора В.Б. Моисеева по теме: «Перспективы развития непрерывного образования в техническом вузе как многоуровневом образовательном комплексе (из опыта работы Пензенской государственной технологической академии)» и поддержало проводимый эксперимент по обеспечению развития образования как целостной системы. Но и здесь

уровень НПО сохраняется и, более того, является базовым во всей системе подготовки кадров университета.

Указом Президента РФ В. Путина от 7 мая 2012 г. № 597 (п. 1-г) утвержден план разработки не менее 800 профессиональных стандартов к 2015 году [12]. Сколько из них будет связано с квалификацией рабочих, пока определить трудно.

Косвенное представление об этом дает подписанное несколько ранее, 3 ноября 2011 г., Распоряжение Правительства № 1943-р «Об утверждении перечня профессий начального профессионального образования и специальностей среднего профессионального образования, необходимых для применения в области реализации приоритетных направлений модернизации и технологического развития экономики Российской Федерации». С одной стороны, оно поддерживает развитие НПО, стимулирует получение рабочих профессий, по которым для обучающихся устанавливаются президентские и правительственные стипендии. С другой стороны, в нем содержится лишь 35 профессий НПО и 58 специальностей СПО [13]. Если учесть, что в утвержденных приказами Минобрнауки РФ (от 28 сентября 2010 г. № 354 и от 28 сентября 2009 г. № 355) Перечнях профессий НПО [14] и специальностей СПО [15] было более 600 наименований, то это можно рассматривать как косвенный признак сворачивания масштабов подготовки квалифицированных рабочих кадров.

Более откровенно поясняет это Программа-2020, согласно которой начнется «постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций» [3. С. 26]. Это вновь противоречит закону, где НПО «приравнивается» к СПО, а не к коротким программам прикладных квалификаций. Данное положение также было предметом острой общественной дискуссии.

В одной из версий проекта закона (июль 2011 года) было записано: «профессиональное обучение имеет целью ускоренное приобретение гражданами умений...» (ст. 75, п. 1). Эксперты посчитали термин «ускоренное» тождественным «некачественному» и оказались правы. В законе он снят. Но Программа-2020 воспроизводит его, правда, в несколько измененном виде «коротких образовательных программ».

В тексте еще одной из версий проекта закона (февраль 2012 года) часто (25 раз) упоминалось понятие «прикладная квалификация». Под давлением экспертного сообщества в принятом законе данный термин снят и заменен на «профессиональные квалификации». Да и может ли быть профессиональное образование не прикладным? Ведь в самом законе оно определено как «вид образования, ...позволяющий выполнять работу по конкретной профессии» (ст. 2, п. 12). Авторы Программы-2020 вновь воспроизвели его, теперь уже в подзаконном акте.

В принципе, «короткие образовательные программы» для подготовки рабочих возможны и нужны. Но они должны не подменять уровень НПО, а развиваться параллельно с ним, как правило, для целей повышения квалификации и переподготовки.

Анализ положений Программы-2020 не оставляет предмета для сомнений: «короткие образовательные программы» вводятся не вместе с НПО, а вместо него. Главным следствием этого будет отмена (как минимум, резкое сокращение) Государственных образовательных стандартов НПО по профессиям квалифицированных рабочих, а это означает лишение образовательных учреждений бюджетного финансирования подготовки квалифицированных рабочих. Для понимания



таких последствий важно до конца проследить цепочку: нет уровня НПО — нет Государственных стандартов НПО — нет бюджетного финансирования обучения по профессиям НПО — нет бюджета на поддержку молодежи из малообеспеченных семей в получении первой профессии.

В стране исчезает масштабная и полноценная государственная система массовой подготовки высококвалифицированных рабочих кадров. Крупный бизнес для себя эту проблему возможно и решит, взяв под крыло конкретные профтехучилища и колледжи или подписав соглашения с нужными образовательными организациями. Но для остальной экономики, особенно средних предприятий, подготовка для себя рабочих кадров становится непосильной задачей.

«Приоритетом решения проблемы массовой подготовки специалистов для рынка труда» в Госпрограмме-2020 названо «внедрение образовательных программ, направленных на получение прикладных квалификаций, предполагающих обучение «на рабочем месте» [3. С. 75]. В науке это уже получило название «макдональдизация» или «фаст-фуд-образования». По существу, идет возврат к так называемому «заплечному» методу обучения на рабочем месте (с. 94), характерному для средневековья. Это прямой шаг назад, ведущий к снижению человеческого капитала страны.

Обучение «на рабочем месте», как правило, сводится к натаскиванию молодого человека на овладение узкими профессиональными навыками и простейшим оборудованием (лопатой, топором, отверткой...). Профессиональная мобильность таких кадров близка к нулю, всесторонность образования уходит в прошлое. Это будут не активные участники производственного процесса, а «элементы производственного конвейера». Такое обучение не способно обеспечить содержащиеся в ст. 1 Закона «гарантии прав и свобод человека в сфере образования» и ведут к срыву выполнения предвыборного обещания Президента РФ В.В. Путина о подготовке к 2020 году 25 млн рабочих мест, в том числе 10 млн для квалифицированных рабочих, которые станут «рабочей аристократией» [16].

Замена уровня НПО «короткими образовательными программами прикладных квалификаций» приведет к тому, что впервые профессиональное обучение миллионов молодых людей примет тупиковый характер, поскольку «короткие» программы обучения не будут иметь сопряжения с государственными образовательными стандартами других уровней профессионального образования.

Выступая на Президиуме Правительства РФ перед внесением проекта закона в Государственную Думу (26 июля 2012 г.), министр Д. Ливанов заявил: «Мы считаем, что принципиальная позиция, которая действительно позволит нам получить бесконфликтное обсуждение в Государственной Думе, — это в полном объеме сохранение тех льгот, которые действуют уже сегодня. Отказ от этих льгот будет воспринят, естественно, негативно и даст обильную почву для критики законопроекта» [17]. Однако передача функций соцзащиты обучающимся на места не подкреплена в принятом законе государственными гарантиями, и пожелание министра о сохранении льгот лишается законодательной базы.

Именно это побудило фракцию КПРФ в Государственной Думе обратиться в Конституционный суд с требованием признать документ несоответствующим ст. 55 Основного закона и умаляющим права граждан. Об этом заявил 21 января 2013 г. вице-спикер И. Мельников. По мнению

истцов, новый закон лишает сирот льгот при поступлении в вузы, снимает ограничения платы за детские сады, повышает плату студентов за общежитие, сокращает бесплатные места в вузах [18].

По оценке депутата Государственной Думы, члена-корреспондента РАО О. Смолина, новый закон, упраздняющий уровень НПО, ведет к «понижению интеллектуального уровня нации. Социальное напряжение при претворении такого законопроекта в жизнь только усилится. Отбираются льготы даже у инвалидов. А как может инвалид быть частью общества, если его лишают образования? В Советском Союзе работало 22 % инвалидов, сейчас — 8 %. Этот процент, согласно законопроекту, будет снижаться» [19].

В числе возможных негативных последствий упразднения уровня НПО можно отметить отсутствие и без того небольших возможностей получения качественного профессионального образования для сельской молодежи ввиду ликвидации примерно тысячи сельских профтехучилищ. Создавать на их базе повсеместно профессиональные колледжи с интегрированными уровнями НПО и СПО, как этого требует закон, регионы не смогут.

Исторический опыт, в том числе других стран, показывает негативные последствия подобного курса. В 1983 году по поручению Президента Р. Рейгана был написан и опубликован Доклад под названием «Нация в опасности» (A Nation at Risk), в котором подчеркивается недопустимость и ущербность элитного характера образования. В нем указывается: «В настоящее время уже невозможно обеспечить прогресс в области науки и техники лишь за счет небольшой группы хорошо подготовленных людей». В связи с этим цель реформы образования «должна состоять в максимальном развитии способностей каждого. ...Это не должно зависеть от того, талантливы ли они или обладают меньшими способностями, зажиточна ли семья или испытывает материальные трудности» [20].

Россия все более теряет традиции некогда гордо звучавших «рабочих династий», которыми и сегодня дорожат развитые страны. В Японии, например, конкурсы профессионального мастерства рабочих проходят ежегодно и широко освещаются СМИ. Все знают поименно, кто в стране самый искусный повар, кто лучший плотник, каменщик, сварщик, наладчик автоматических линий, кто лучшая медсестра. За квалифицированными рабочими — обладателями золотых медалей, полученных на всеяпонских профессиональных состязаниях, фирмы охотятся подобно тому, как спортивные клубы — за титулованными игроками или модельные агентства — за фотомоделями и победителями конкурса «мисс» различного уровня. Для престижа крупных фирм считается важным иметь в ее штате чемпиона страны по профильной специальности.

Исходя из проведенного научно-методического и социально-педагогического анализа последствий упразднения уровня НПО Федеральным законом «Об образовании в РФ» и Государственной программой «Развитие образования на 2013–2020 годы», можно прогнозировать дальнейшее снижение роли НПО и качества подготовки квалифицированных рабочих кадров. Государство все заметнее выходит из процесса управления подготовкой рабочих кадров, отдавая его на откуп принципам рыночного регулирования.

Экономическим следствием этого станет углубление отмеченной Президентом России В. Путиным негативной тенденции: «В нашей стране доля таких (высококвалифицированных. — *Ред.*) рабочих



и специалистов составляет сейчас не более 5 % общего числа работающих, в то время как в государствах с развитой экономикой эта цифра достигает 40 %. У нас нет нужного количества квалифицированных специалистов среднего звена. Эта проблема выпала из поля зрения государства в предыдущие 10 лет» [21].

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 [22]. Иными словами, современная техника виновата в четыре раза реже, чем человек. Соответственно и вкладываться государству следует, прежде всего, в человеческий капитал, в развитие профессионального образования.

Потеря качества подготовки рабочих кадров не только снизит и без того невысокий международный рейтинг интеллектуального потенциала России, но и подорвет важные для перспективы демократизации страны внутренние процессы формирования малого и среднего бизнеса, ремесленничества. В конечном итоге, это приведет к опасному снижению доли «среднего» класса в стране, являющегося гарантом социальной стабильности. Социальным следствием может стать обострение профсоюзного движения в защиту прав человека на получение первой квалификации, лишение его ключевого элемента социальной защиты.

Закон «Об образовании в РФ» в части упразднения уровня НПО противоречит ведущим тенденциям мирового развития профессионального образования и принятым с участием России международным соглашениям.

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. статья 26 гласит: «Каждый человек имеет право на образование... Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным» [23].

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966 г., статья 13 предписывает государствам-участникам: «Среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования» [24].

Закон «Об образовании в РФ» и Государственная программа «Развитие образования на 2013–2020 годы» по своим последствиям, упраздняя уровень НПО, ставят под сомнение способность России выполнить эти международные требования.

О недопустимости упразднения НПО неоднократно и публично заявляла Академия профессионального образования (президент — академик РАО Е.В. Ткаченко) в ходе общественного обсуждения законопроекта. Материалы дискуссии публиковались в журнале РАО «Профессиональное образование. Столица» за 2010–2013 годы, собранные в сборнике «Проект Федерального закона «Об образовании в РФ». О фальсификации итогов общественного обсуждения» [25]. Позиция АПО была публично доведена до сведения Совета Федерации (выступление Е.В. Ткаченко на парламентских чтениях профильного комитета) и Государственной Думы (выступление вице-президента АПО, члена-корреспондента РАО И.П. Смирнова на парламентских чтениях,

организованных КПРФ). Сегодня есть основания заявить, что такие заявления сознательно игнорировались авторами законопроекта и не учтены при голосовании в палатах Совета Федерации.

Нельзя не заметить, что сразу после принятия закона в центральной печати появились публикации активных участников формирования новой образовательной политики, признающих, что упразднение НПО является «простой ошибкой». Так, И. Фрумин (руководитель Института развития образования НИУ «Высшая школа экономики») считает: «Начальное профессиональное образование вообще выпало из правового законодательного поля, оно просто не прописано в законе. Теперь нужно вносить изменения в закон или, по крайней мере, сделать какое-то постановление на переходный период» [26].

Очевидные противоречия закона и подзаконных актов, двойственная трактовка положений об уровне НПО в нормативных материалах Минобрнауки РФ дают основания для постановки вопроса об официальном разъяснении правоприменения закона «Об образовании в РФ» в части уровня НПО. Полагаем, что законодателям необходимо внести поправку в действующий закон о возвращении уровню НПО самостоятельного статуса.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html
2. Профессиональное образование // Столица. — 2012. — № 12.
3. Государственная программа РФ «Развитие образования на 2013–2020 годы» от 22 ноября 2012 г. № 2148-р.
4. <http://минобрнауки.рф>
5. edu.rin.ru/html/775.html
6. Профессиональное образование // Столица. — 2013. — № 8.
7. www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/projects/23
8. РИА «Новости». 06.05.11.
9. Сайт Правительства РФ: <http://government.ru/docs/19799>
10. Письмо Минобрнауки РФ «Федеральный закон «Об образовании в РФ: замыслы, мифы и реальность» (июнь 2011 года).
11. Профессиональное образование // Столица. — 2013. — № 1.
12. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
13. consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121474
14. ast-centre.ru/testirovanie/btz/spo/857
15. ctr-tlt.ru/index.php/spicialistamupo/2010-08-15
16. BFM.ru/news/2012/09/03/putin...sozdat...mln...rabochih
17. <http://минобрнауки.рф>
18. Росбалт. 21.01.2013.
19. Парламентские слушания в СФ 02.12.10.
20. en.wikipedia.org/.../A_Nation...
21. «Российская газета» от 2 сентября 2006 г.
22. Столяров А.М. Пасынки Средневековья // <http://www.get-books.ru/collection>
23. un.org//Документы. Конвенции. Всеобщая декларация прав.
24. un.org//Документы. Конвенции.
25. Проект Федерального закона «Об образовании в РФ». О фальсификации итогов общественного обсуждения // сост. Е.В. Ткаченко, И.П. Смирнов. — М., 2012. В 4-х ч. — 156 с.
26. «Известия» от 3 июня 2013 г.