



И.П. СМІРНОВ, д-р филос. наук, профессор, член-корреспондент РАО
e-mail: profobr@mail.ru

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

В статье дается сравнительный анализ соответствия норм Государственной программы «Развитие образования на 2013-2020 годы» и нового закона «Об образовании в РФ» положениям Конституции РФ, а также реальным экономическим и социальным потребностям современного общества.

The article provides a comparative analysis of the compliance of standards of the State Program «Development of Education for 2013-2020» and the new law «On Education in the Russian Federation» to the Constitution of the Russian Federation, as well as the real economic and social needs of modern society.

1 сентября 2013 года вступает в силу Федеральный закон «Об образовании в РФ» [1]. В ходе трехлетнего всероссийского обсуждения по его проекту высказано около 60 тысяч 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 и после широкого обсуждения нельзя рассматривать как достижение общественного консенсуса по данной проблеме. Нет оснований и прогнозировать позитивные последствия качества подготовки квалифицированных рабочих кадров. Реальный прогноз был сделан Академией профессионального образования (президент Е.В. Ткаченко) еще на стадии его обсуждения [3].

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)».

Правовое и содержательное толкование использованной законодателем формулы — «приравни-

вается», еще придется расшифровывать в подзаконных актах. Но если попытаться выяснить его семантическое (от греч. σηματικός — обозначающий) значение и обратиться к словарям, то наиболее распространенным является разъяснение: «признать равным с кем-чем-нибудь» [4]. Однако, «приравнять», «признать равными» разные уровни образования невозможно ввиду различного содержательного наполнения их образовательных стандартов и учебных программ, целей и задач. А это ставит под сомнение и юридическую правомочность законодательной формулы.

*Принятие закона
нельзя рассматривать
как достижение
общественного консенсуса.*

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

Примененные формулы допускают двойное толкование статуса НПО, а последствия качества под-

готовки 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 однозначно разъяснено: «В проекте Федерального закона «Об образовании в РФ» начальное профессиональное образование как уровень профессионального образования исключен» [5, с.70, сноска 13]. Слово «исключен» не имеет альтернативы и, видимо, призвано заменить формулу закона: «приравнять». Таким образом, на основании Программы-2020 и вопреки закону приходится делать вывод об исключении НПО из уровней профессионального образования. Отметим в этой связи первую национальную особенность образовательного нормотворчества: в России важен не текст закона, а его «разъяснения».

Возникает вопрос о возможных предпосылках и последствиях решения об упразднении уровня НПО для качества подготовки квалифицированных рабочих кадров. При его анализе выделим ведущие: правовые, экономические и социальные.

1. Правовые предпосылки сформулированы в выступлении министра Д. Ливанова на заседании Пре-

зидиума 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. Я хочу обратить внимание, что в статье 43 Конституции единственным уровнем не университетского образования, который установлен, является именно среднее профессиональное образование» [6]. Тем самым, уровень НПО объявлен министром как бы «вне закона» (вне конституции).

В ходе общественного обсуждения эксперты обращали внимание на неправомерность подобного обоснования и отмечали его как правовой фетишизм: возведенное в абсолют правовых норм без учета реальности. Как известно, НПО в современной системе образования России, реально существует и не может быть упразднено, ибо отражает объективную потребность в нем экономики. На начало 2013 года НПО функционировало и по факту: 2 тысячи учреждений НПО. Существуют они и де-юре: в соответствии с действующим законом «Об образовании» 1992 года [7]. Цивилизованная правовая практика требовала от авторов еще на стадии законопроекта углубленной юридической проработки и социально-экономического анализа причин подобного несоответствия, а не формальной ссылки на Конституцию.

*Первая особенность:
в России важен не текст
закона, а его разъяснения.*

Нельзя попутно не заметить, что новый Федеральный закон учитывает требования Основного закона весьма избирательно. В Конституции РФ (Ст. 43) перечислены следующие уровни образования: дошкольное, основное общее и среднее профессиональное, а так-

же высшее образование [8]. Строго следуя букве Конституции РФ, новый закон обязан был уровни профессионального образования — бакалавриат, специалитет, магистратура, подготовка кадров высшей квалификации — объединить в один уровень высшего образования. Не было конституционных оснований и для выделения в новом законе начального, основного и среднего общего образования. Двух из них нет в Конституции. Таким образом, говорить о строгой конституционной базе закона «Об образовании в РФ», в том числе в части упразднения уровня НПО, нет оснований. Отсюда вторая национальная особенность образовательного нормотворчества: нормы Конституции РФ учитываются законом формально и избирательно.

2. Экономических предпосылок для упразднения уровня НПО новым законом также не обнаруживается. Общеизвестен многолетний и возрастающий дефицит квалифицированных рабочих, что отмечается во многих исследованиях [9] и 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%. В другой Государственной программе «Развитие образования на 2013–2020 годы» указано: «Одна из острых проблем — несоответствие структуры профессионального образования потребностям рынка труда» [5, с. 71]. Закон усугубляет тенденцию дефицита квалифицированных рабочих кадров. Итак, третья особенность: закон противоречит реальным экономическим тенденциям.

3. Упразднение уровня НПО несет высокую социальную угрозу, лишая возможность получения высокой профессиональной квалификации молодежи, прежде всего из слабо обеспеченных 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 30% из неполных семей, толь-

ко половина обучающихся имеет отца, что также свидетельствует о социальном неблагополучии и вводит членов таких семей в низшее сословие. Причем, число обучающихся, не имеющих отца за прошедшее десятилетие довольно резко 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 [10].

*Вторая особенность:
нормы Конституции РФ
учитываются законом
формально и избирательно.*

Закон о монетизации (№122) лишил обучающихся НПО льгот: на питание, на обмундирование, на бесплатный проезд и др. Введен налог на производственную деятельность учащихся в мастерских училищ [11]. Все это снижает возможности исполнения системой НПО своей социальной функции.

Немаловажно отметить, что 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. В настоящее время в 339 профессиональных училищах Федеральной службы исполнения наказаний России и 210 его структурных подразделениях обучается более 90 тыс. человек по 110 профессиям уровня НПО [13].

Сказанное выше позволяет утверждать, что объявленное Программой-2020 исключение НПО из уровней профессионального образования, не имеет достаточных правовых, экономических и социальных предпосылок. Оно противоречит букве закона «Об образовании в РФ», построено на субъективной основе и может иметь негативные последствия для масштабов и качества подготовки квалифицированных рабочих кадров в России.

Возможные негативные последствия закона и стали причиной

непомерно долгой и непривычно острой общественной дискуссии вокруг восьми версий его проекта. В обсуждение включились все слои гражданского общества, научные, образовательные учреждения, работодатели и общественные организации. По инициативе Академии профессионального образования в стране была проведена широкая общественная акция «Направь письмо депутату». Ее хронология и содержание полно отражены в сборнике материалов, позволяющих зафиксировать историю создания законопроекта и его отмеченные участниками дискуссии противоречия [3].

Инициатива упразднения уровня НПО исходила не от потребителя кадров, что было бы естественным для рыночной экономики. Впервые сформулировал такую позицию экс-министр образования и науки РФ А. Фурсенко на конференции в Петербурге (декабрь 2010 г.). «В настоящее время, — утверждал он, — в психологии людей сформировалось мнение о том, что ПТУ — это убежище для тех, кто ничего не может и не умеет. Проект нового закона об образовании, который сейчас начинает обсуждаться, предлагает забыть понятие «начальное профессиональное образование» [12].

*Третья особенность:
закон противоречит
реальным экономическим
тенденциям.*

Подобный взгляд в общественном мнении усиленно формировал ректор Высшей школы экономики Я. Кузьминов. «Эта система давно себя изжила. Уже одно то, что мы по три-четыре года готовим каменщиков или продавцов, — абсурдно. Многие профессии можно освоить за 6 месяцев, максимум — за год» [15]. Не будем останавливаться на несостоятельности такого тезиса.

Важно заметить, что именно данные предложения недвусмысленно призывали к прямому упразднению уровня НПО (как сделано в Программе-2020), а не к его «приравниванию» к среднему профессиональному образова-



нию (как это сформулировано в новом законе).

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 и бывший мэр Москвы Ю. Лужков и нынешний — С. Собянин, экс-председатели профильных комитетов Думы и Совета Федерации Г. Балыхин, Х. Чеченов. Руководитель рабочей группы по подготовке заседания Государственного совета (август 2010 г.), губернатор Томской области В. Кресс рекомендовал «продолжить национальный проект «Образование» в части начального и среднего профессионального образования, объявить федеральный конкурс на лучшую региональную программу по модернизации системы профтехобразования» и был единодушно поддержан членами Госсовета [14].

По предложению заместителя председателя комитета Госу-

дарственной 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. И после этого экс-министр А. Фурсенко 2 февраля 2011 года докладывает В. Путину: «Наименьший общественный интерес вызвали главы, посвященные профессиональному обучению и среднему профессиональному образованию» [16]. Назвать это нельзя иначе, как фальсификацией общественного мнения, ведомственным подходом.

Рыночная модель развития, на которую устойчиво перешла Россия, не приемлет противоречивых инноваций. Рынок это то место, где должны договариваться продавец и покупатель. 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 (ТПП, РСПП, профсоюзы) требуют сохранения уровня НПО,

отмечая острый дефицит экономики в квалифицированных рабочих кадрах, посреднику обязан держать их сторону, а не навязывать свое мнение.

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 года 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» [17].

Несколько позднее, Д. Медведев на встрече с экспертами «Открытого Правительства» 25 июля 2012 года 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» [17].

Полезно вспомнить и принятую Правительством РФ еще в июле 1997 года «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года», в которой сформулирована задача опережающего развития начального и среднего профессионального образования [18].

Четвертая особенность: отсутствие последовательности в принятии нормативных документов.

Вопреки этому, «логика» национального образовательного 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.

НПО — одно из основных средств ресоциализации осужденных в уголовно-исполнительной системе.

Здесь важно зафиксировать редкий для современной России и исторический по значению парадокс: несмотря на единодушие «партии и народа» о сохранении НПО, Государственная программа-2020 исключает его как уровень профессионального образования. Отметим, четвертая национальная особенность образовательного законодательства: отсутствие последовательности в принятии нормативных документов. Особенность не последняя...

(Продолжение в следующем номере журнала)

Библиографический список:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html — Загл. с экрана.
2. Закон «Об образовании в РФ»: после первых чтений в Думе. // Профессиональное образование. Столица. — 2012. — №12. — С. 7
3. Проект Федерального закона «Об образовании в РФ». О фальсификации итогов общественного обсуждения. / Составители Е.В. Ткаченко, И.П. Смирнов // Инновации в профессиональной школе. — 2012. — №1. — С. 48
4. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс]: URL: www.ozhegov.org/words/27090.shtml — Загл. с экрана.
5. Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы» от 22 ноября 2012 г. №2148-р [Электронный ресурс]: Министерство Образования и Науки РФ. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/3409> — Загл. с экрана.
6. Закон «Об образовании» 10 июля 1992 года №3266-1 в редакции от 29.12.2004 [Электронный ресурс]. URL: www.constitution.ru — Загл. с экрана.

7. Поляков В.А., Ткаченко Е.В., Смирнов И.П. Новые принципы организации начального профессионального образования. — М.: ООО «Аспект», 2004. — 32 с.

8. Проект Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда при оказании государственных (муниципальных) услуг на 2012–2018 годы. [Электронный ресурс]. URL: www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/projects/23 — Загл. с экрана.

9. Инженерно-педагогические кадры: вызовы времени: сравнительное (2000 и 2010 гг.) общероссийское социологическое исследование «Молодежь России в начале XXI века: ведущие тенденции» / Е.В. Ткаченко, И.П. Смирнов, А.С. Бурмистрова; Российская акад. образования, Отд-ние проф. образования, НИИ развития проф. образования. — Москва: Профессиональное образование. Столица. — 2011. — С. 16, 20

10. Полный текст закона об отмене льгот. [Электронный ресурс]. URL: zakon122.narod.ru/zakon.html — Загл. с экрана.

11. Общественная акция «Направь письмо депутату». Проект Федерального закона «Об образовании в РФ». О фальсификации итогов общественного обсуждения. Составители Е.В. Ткаченко, И.П. Смирнов // Инновации в профессиональной школе. — 2012. — №1. — С. 30

12. Проект нового закона об образовании [Электронный ресурс]. URL: e-profoobr.ru/news/fursenko. — Загл. с экрана.

13. Российская газета, 16.01.2009.

14. Материалы совместного заседания Государственного совета и Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России [Электронный ресурс]. URL: http://labourmarket.ru/events/gossovet_31_08_10.php — Загл. с экрана.

15. Диплом для безработного [Электронный ресурс]: Российская газета, 16.01.2008. URL: www.oprf.ru/press/521/newsitem/6805 — Загл. с экрана.

16. РИА Новости, 06.05.2011.

17. Сайт Правительства РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/19799/> — Загл. с экрана.

18. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года [Электронный ресурс]: Наука и Образование. URL: edu.rin.ru/html/775.html — Загл. с экрана.

Ключевые слова: образовательное законодательство, Государственная программа «Развитие образования на 2013–2020 годы», закон «Об образовании в РФ», Конституция РФ.