



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 the 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.

(Начало в №6, 2013 г.)

Приведенные выше разночтения нормативных документов и указаний руководства страны затруднительны для публичных комментариев. Но, в связи с расплывчатостью формулы закона по поводу «приравнивания НПО к уровню СПО», 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.

В официальных комментариях Минобрнауки РФ можно встретить такую версию: закон «повышает статус НПО при его интеграции с СПО» [1]. Принять это как юридическую формулу также 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. Но никто не комментирует это как понижение или повышение какого-либо уровня образования. Да и в законе написано «приравнивается», а не «повышается». Уровень НПО не нуждается в «повышении», он нуждается в развитии, как и другие уровни образования. Отсюда пятая национальная особенность образовательного нормотворчества: толкования проекта закона официальными лицами вводят в заблуждение участников его общественного обсуждения.

Анализ реальной ситуации показывает иное. Государственная

программа «Развитие образования на 2013-2020 годы», по сути, завершает начавшийся при экс-министре А. Фурсенко процесс ликвидации государственной системы подготовки квалифицированных рабочих кадров. В течение 10 последних лет бюджетное финансирование НПО в среднем ежегодно сокращалось на 3,5% при общем росте финансирования системы образования [21, с. 17]. Число обучающихся в ней уменьшилось почти в 4 раза — с 1,5 миллионов до 400 тысяч.

За период 1993-2011 годы произошли существенные изменения в структуре распределения учащихся (их долей) в системе профессионального образования страны. Если в 1993 г. 1,7 млн учащихся системы НПО составляли 27% от всех обучавшихся в системе профессионального образования, то к 2011 г. численность учащихся НПО сократилась почти в два раза (922 и 516 тыс.), составляя лишь 10% [2]. Подобные процессы происходят на фоне неоправданно бурного роста высшего образования. Пирамида структуры профессий в России остается перевернутой на протяжении почти 20 лет и является 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 дру-

гими формами подготовки квалифицированных рабочих обеспечивает рынок труда рабочими кадрами с различным профилем и качествами. 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 г. 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 многоуровневого образовательного комплексе (из опыта работы Пензенской государственной технологической академии)» и поддержало проводимый эксперимент по обеспечению развития образования как целостной системы. [3]. Но и здесь уровень НПО сохраняется и, более того, является базовым во всей системе подготовки кадров университета. Правда и этот опыт заслуживает дополнительного анализа.

Указом Президента РФ В.В. Путина от 7 мая 2012 г. №597 (п.1-г) утвержден план разработки не менее 800 профессиональных стандартов к 2015 году [4]. Сколько из них будет связано с квали-

фикацией рабочих кадров пока определить трудно.

Косвенное представление об этом дает подписанное несколько ранее, 3 ноября 2011 г., Распоряжение Правительства №1943-р «Об утверждении перечня професий 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 професий НПО и 58 специальностей СПО [5]. Если учесть, что в утвержденных приказами Минобрнауки РФ (№354 от 28 сентября 2010 г. и №355 от 28 сентября 2009 г.) Перечнях професий НПО [6] и специальностей СПО [7] было более 600 наименований, то это можно рассматривать как косвенный признак сворачивания масштабной подготовки квалифицированных рабочих кадров.

Пятая особенность: толкования проекта закона официальными лицами вводят в заблуждение участников его общественного обсуждения.

Более откровенно поясняет это Программа-2020, согласно которой начнется «постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций» [21, с. 32]. Здесь снова наблюдается не только попытка «подправить» принятый закон (ибо данная формула в нем отсутствует), но и предать забвению итоги его всеобщего обсуждения.

В одной из версий проекта закона (июль 2011 г.) было записано: «профессиональное обучение имеет целью ускоренное приобре-

тение 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: вместо снятых «ускоренных» предлагает «короткие образовательные программы».

В тексте еще одной из версий проекта закона (февраль, 2012 г.) часто (25 раз) упоминалось понятие «прикладная квалификация». В принятом законе данный термин устранили и заменили на «профессиональные квалификации». И это правильно, поскольку профессиональное образование не может быть не прикладным в отличие от общеобразовательного. В самом законе оно и определено как «вид образования, ...позволяющий выполнять работу по конкретной профессии» (ст. 2, п. 12). Авторы Программы-2020 вновь воспроизвели понятие «прикладная», теперь уже в подзаконном акте. Здесь проявилась еще одна, шестая национальная особенность образовательного нормотворчества в России: жить придется не по букве закона, а по придуманным после его принятия понятиям.

Анализ положений Программы-2020 не оставляет предмета для сомнений: «короткие» 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 слабообеспеченных 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 или подписав соглашения с нужными образовательными организациями. Но для остальной экономики, особенно средних и малых предприятий, подготовка для себя рабочих кадров становится непосильной задачей.

Шестая особенность: жить придется не по букве закона, а по придуманным после его принятия понятиям.

«Короткие образовательные программы прикладных квалификаций» позволено составлять произвольно самим работодателям, их теперь можно будет осваивать «на ходу», посредством инструктажа по технике безопасности на пути из отдела кадров к рабочему месту. «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» [21, с.75]. В науке это уже получило термин «макдональдизации» или «фастфуд-образования». По существу, идет возврат к так чаще называемому «заплечному» методу обучения на рабочем месте, характерному для средневековья. Это прямой шаг назад, ведущий к снижению человеческого капитала страны.

Обучение «на производстве», как правило, сводится к оскорбительному для нормального молодого человека натаскиванию на овладение узкими профессиональными навыками и простейшим оборудованием (лопатой, топором, гайковёртом...). Профессиональная мобильность таких кадров равна нулю, всесторонность образования уходит в прошлое. Это будут не активные участники производственного процесса, а «элементы производственного конвейера». Такое обучение не способно обеспечить содержащиеся в Статье 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 10 млн квалифицированных рабочих, которые станут «рабочей аристократией» [8].

В принципе, «короткие программы прикладных квалификаций» для подготовки рабочих возможны и нужны. Но они должны не подменять уровень НПО, а развиваться параллельно с ним.

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, разработанные для отдельных предприятий не будут иметь сопряжения с государственными образовательными стандартами других уровней профессионального образования.

Один из ведущих менеджеров современной экономики, владелец фонда «Группы «Онэксим» М. Прохоров на заседании Госсовета (август 2010 г.) предупредил общество о грядущей деградации национальной элиты рабочих кадров и невозможности строить «экономику знаний» с «Равшанами» и «Джамшудами» [9]. Но и он тоже не был услышан.

С упразднением НПО теряется социальный лифт для незащищенной и неблагополучной молодежи группы риска, для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Такую перспективу обозначил на заседании Госсовета (август 2011 г.) экс-министр А.Фурсенко: «... соцподдержка, соцзащита должны быть выведены в отдельную задачу и целенаправленно решаться на местном уровне через адекватные структуры и механизмы, а не навешиваться в нагрузку на систему профобразования. Конечно, учреждения профтехобразования, в том числе начального, должны заниматься воспитательной работой, но они при этом не должны превращаться в «камеры хранения» для трудных подростков» [10]. Где отныне «хранить» такую категорию молодежи новые нормативные нормы не определяют. А она будет расти.

Выступая на Президиуме Правительства РФ перед внесением проекта закона в Государственную Думу (26 июля 2012 г.), Министр Д.В. Ливанов заявил: «...мы счита-



ем, что принципиальная позиция, которая действительно позволит нам получить бесконфликтное обсуждение в Государственной Думе, — это, первое, 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» [11]. Однако передача функций соцзащиты обучающихся 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 статье 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 [12]. Но, скорее всего, коммунисты опять дрогнут и отступятся.

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» [13].

В числе возможных негативных последствий упразднения уровня НПО можно отметить отсутствие и без того небольших возможностей получения качественного профессионального образования для сельской молодежи, в виду 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 г. 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» [14].

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 [15].

Исходя из проведенного научно-методического и социально-педагогического анализа последствий упразднения уровня НПО 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.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» [16].

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 [17]. 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.

Приоритетом массовой подготовки специалистов в Госпрограмме-2020 названо обучение «на рабочем месте».

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 ремесленничества, малого и среднего бизнеса. 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.

Упразднение 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 года, Статья 26 гласит: «Каждый человек имеет право на образование... Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным» [18].

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966 года Статья 13 предписывает государствам-участникам: «среднее обра-

зование 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» [19].

Описанные выше национальные особенности образовательного законодательства ставят под сомнение способность России выполнять международные требования, что уже и фиксируют отечественные ученые [20]. Даже на уровне требований прошлого века.

Библиографический список:

1. Письмо Минобрнауки РФ «Федеральный закон «Об образовании в РФ: замыслы, мифы и реальность» (июнь, 2011 г.).
2. Кочкина, Е. Обсуждение проекта закона «Об образовании в РФ». Есть ли перспективы у НПО и СПО в России? // *Инновации в профессиональной школе*. — 2012. — №11. — 40 с.
3. Моисеев, В.Б. НПО + СПО + ВПО + ДПО = Многоуровневое образовательное учреждение // *Профессиональное образование*. Столица. — 2013. — №3. — с. 38.
4. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
5. Распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. №1943-р. [Электронный ресурс]. КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121474> — Загл. с экрана
6. Перечень специальностей СПО. [Электронный ресурс]. АСТ-центр. Независимый центр тестирования качества обучения. URL: www.ast-centre.ru/testirovanie/btz/spo/857 — Загл. с экрана.
7. Тольяттинский центр трудовых ресурсов. [Электронный ресурс]. URL: www.ctr-tlt.ru/index.php/spicialistamupo/ — Загл. с экрана.
8. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. Информационно-правовое обеспечение «Гарант». URL: www.garant.ru/hotlaw/federal/436087/ — Загл. с экрана
9. «Равшан и Джамшут» — Прохоров & Co = 20/80. [Электронный ресурс]. Экспертная сеть по вопросам государственного управления «Госбук». URL: www.gosbook.ru/node/7351 — Загл. с экрана.

10. Стенографический отчет о совместном заседании Государственного совета и Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. [Электронный ресурс]. URL: <http://press.khstu.ru/news/2010/09/01/stenograficheskij-otchyot-o-sovmestnom-zasedanii-g/> — Загл. с экрана.

11. Заседание Президиума Правительств России 26 июля 2012 года. [Электронный ресурс]. Министерство образования и науки РФ. URL: <http://минобрнауки.рф/новости/2499/печать> — Загл. с экрана.

12. КПРФ: Новый закон об образовании противоречит Конституции. [Электронный ресурс]. Информационное агентство «Росбалт» URL: www.rosbalt.ru/main/2013/01/14/1081141.html — Загл. с экрана.

13. Законопроект о реформе образования вызвал неприятие экспертов Со-

вета Федерации. [Электронный ресурс]. Инновационная образовательная сеть «Эврика». URL: www.eurekanet.ru/ewww/promo_print/14267.html — Загл. с экрана.

14. Доклад «Нация в опасности» (A Nation at Risk). [Электронный ресурс]. Свободная энциклопедия «Википедия». URL: http://en.wikipedia.org/wiki/A_Nation_at_Risk — Загл. с экрана.

15. Культ мастерства. [Электронный ресурс]. Российская газета. URL: www.rg.ru/2005/04/22/kult.html — Загл. с экрана.

16. Российская газета, 02.09.2006 г.

17. Столяров, А.М. Пасынки Средневековья [Электронный ресурс]. Библиотека Альдебаран. URL: http://lib.aldebaran.ru/author/stolyarov_andrei/stolyarov_andrei_pasyunki_srednevekovyua/ — Загл. с экрана.

18. Всеобщая декларация прав человека. [Электронный ресурс]. Организа-

ция Объединенных Наций. URL: www.un.org/ru/documents/udhr/ — Загл. с экрана.

19. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. [Электронный ресурс]. Организация Объединенных Наций. URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml — Загл. с экрана.

20. Ткаченко, Е.В. Есть ли перспективы у НПО и СПО в России. // Профессиональное образование. Столица. — 2012. — №11. — с.3

21. Государственная программа РФ «Развитие образования на 2013-2020 годы» от 22 ноября 2012 г. №2148-р

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



НОВОСТИ

БИЗНЕСУ ЗАПЛАТЯТ ЗА МЕСТА ДЛЯ ВЫПУСКНИКОВ КОЛЛЕДЖЕЙ

Среднее профессиональное образование наполовину переместится на предприятия, которые будут получать субсидии из бюджета и гарантировать выпускникам трудоустройство.

Столичные власти дадут возможность предприятиям взять на себя половину учебного процесса в учреждениях среднего профессионального образования. Об этом рассказала врио замруководителя Департамента образования Москвы Маргарита Русецкая. Город предоставит компаниям, согласившимся учить выпускников колледжей, такие же субсидии, которые получают колледжи и техникумы.

Как рассказала Маргарита Русецкая, по поручению и.о. мэра Москвы Сергея Собянина порядок предоставления субсидий сейчас разрабатывают департамент образования и экономический блок столичного правительства.

— Предполагается, что предприятия, получившие субсидию, совместно с учреждениями профессионального образования разработают учебную программу и учебный план подготовки кадров, — сказала представитель департамента. — За колледжем останется теоретическая часть подготовки, а вся практическая будет реализована на предприятиях. При этом будет применяться современное оборудование и со студентами будут работать квалифицированные мастера производственного обучения. Мы рассчитываем, что доля часов на практическую подготовку составит около 50%. Обязательства при получении субсидии предусматривают, что предприятие будет участвовать в повышении квалификации преподавателей колледжа и гарантирует трудоустройство выпускников.

Как отметила Русецкая, в программе смогут участвовать только те предприятия, которые предлагают работникам заработную плату не ниже средней по отрасли в городе. Размер субсидии, которую получит

компания, не может быть выше «размера нормативных затрат на оказание соответствующих государственных услуг в сфере образования». По словам Русецкой, к настоящему времени свою готовность участвовать в программе выразило более 20 предприятий города, которые работают в том числе в сфере ЖКХ, транспорта, банковско-финансовой деятельности.

Представитель департамента добавила, что ранее рассматривалась возможность передавать учреждения среднего профессионального образования в концессию частным компаниям, но к такой форме сотрудничества рынок, как оказалось, на данный момент не готов. Сегодня взаимодействие колледжей и техникумов с бизнесом чаще всего ограничивается тем, что компании безвозмездно передают учебным заведениям современное оборудование. Их выгода заключается в том, что они могут взять на работу выпускников, которые уже научились на нем работать.

По мнению директора Института развития образования ВШЭ Ирины Абанкиной, принять предложение правительства могли бы 10–20 компаний в каждом округе Москвы.

— Сейчас сотрудничество системы среднего профессионального образования и бизнеса недостаточно, и это очень востребованная программа, — отметила эксперт. — Важно, чтобы не было зазора между прикладными навыками, которые нужны студенту, и теоретическими знаниями. Но такая форма сотрудничества подходит не для всех предприятий. Если производственный процесс должен быть непрерывным, его может быть сложно подстроить еще и под обучение. В первую очередь обучение на месте будущей работы подходит для банковского сектора — для тех сотрудников, которые обслуживают посетителей, также это очень актуально для сферы ЖКХ, которая нуждается в современной рабочей силе.