

СОЦИОПОГИЯ

© Е.В. ТКАЧЕНКО

*Институт теории и истории педагогики РАО (г. Москва)
Российская академия образования (г. Москва)
tka_ev@mail.ru*

УДК 331.52

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ РАБОЧИХ КАДРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

THE MAJOR PROBLEMS OF PERSONNEL TRAINING IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье показано, что переструктуризация системы подготовки рабочих кадров осложнена правовыми, экономическими, социальными трудностями, противоречиями в законодательном и нормативно-правовом обеспечении.

Автор анализирует проблемы и задачи подготовки квалифицированных рабочих кадров, оценивает принятые законодательные решения и обосновывает предложения по обеспечению реализации приоритетов развития профессионального образования в России.

В процессе исследования были использованы методы научно-методического и социально-педагогического анализа процессов переструктурирования системы профессионального образования, инструменты сравнительного анализа опыта интеграции начального и среднего профессионального образования в российских регионах и методы контент-анализа различных нормативно-правовых актов.

В результате исследования были выявлены проблемы подготовки рабочих кадров и дана оценка принятых законодательных решений; сформулированы проблемы, затрудняющие успешное решение поставленных задач подготовки квалифицированных рабочих кадров; рассмотрен опыт интеграции начального и среднего профессионального образования в российских регионах.

При анализе правовых, экономических, социальных и методологических предпосылок принятия Закона «Об образовании РФ» были выявлены и сформулированы основные противоречия в законодательных и нормативно-правовых документах, имеющих отношение к регулированию системы профессионального образования. В статье представлено обоснование возможных негативных последствий для качества подготовки квалифицированных рабочих кадров в результате упразднения начального профессионального образования в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

В статье дано также экспертное представление о состоянии профессионального образования, как в теории, так и на практике, что позволяет не только объективно оценить его состояние, но и определить в целом направления развития среднего профессионального образования. Кроме того, представлены предложения по обеспечению реализации приоритетов развития профессионального образования в России.

The article stresses that restructuring the system of labour force is compounded by legal, economic, and social difficulties, as well as by the contradictions that exist in the legislative and standard legal support.

The purpose of the article is to analyze the problems and tasks of skilled workers' training, to evaluate the legislative decisions, and to provide the proposals concerning the priorities of the development of professional education in Russia.

The author uses methodological and socio-pedagogical analysis to study the processes of restructuring the system of vocational training. The study also involves the use of comparative analysis to explore the experience of integration of initial and secondary professional education in various regions of the Russian Federation, as well as the methods of content analysis of different legal acts.

The problems of staff training are outlined and the evaluation of the adopted legislative decisions is given. The problems hindering the successful training of skilled workers are formulated; the experience of integration of initial and secondary professional education in the Russian regions is considered.

The premises preceding the adoption of the Law 'On Education in the Russian Federation' being analyzed, the author reveals the basic contradictions in the legislative and regulatory documents concerning the system of professional education. The paper presents a comprehensive study of the negative impact the abolition of initial professional education (in accordance with the Federal Law) may have on the quality of skilled workers' training.

The article gives a holistic view of the current state of professional education, both in theory and practice, which does not only allow to objectively evaluate the state of professional education, but also helps to outline the directions for the development of secondary professional education. In addition, the detailed proposals are presented as for the fulfillment of the priorities of the development of professional education in Russia.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. *Профессия, рабочие кадры, профессиональная подготовка, рынок труда, социальные предпосылки, система образования, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование.*

KEY WORDS. *Profession, labour force, vocational training, labour market, social prerequisites, educational system, initial vocational education, secondary professional education.*

Профессиональное образование РФ находится в состоянии значительной неопределенности в законодательном плане, в нормативно-правовом обеспечении и концептуально-стратегическом сопровождении направлений его развития. Сегодня понятие «развитие» трудно применить к большинству учреждений профессионального образования РФ и кадров, занятых подготовкой рабочих и специалистов для нашего Отечества. Идет процесс активной реструктуризации этих учреждений.

Государственный сектор системы среднего профессионального образования (далее — СПО) в 2013 г. объединяет более 4,4 тыс. образовательных организаций, реализующих программу 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 г. в учреждениях начального профессионального образования (далее — НПО) составил 838,0 тыс. человек, в СПО — 2087 тыс. человек; прием на обучение в НПО — 499 тыс. человек, в СПО — 656 тыс. человек; выпуск НПО — 484 тыс. человек, выпуск СПО — 486 тыс. человек [1]. По данным Министерства образования и науки РФ в 2013 г. общий контингент обучающихся в РФ составлял 3 138,5 тыс. человек, в том числе: в учреждениях НПО обучалось 472, 4 тыс.; в учреждениях СПО — 1984,4 тыс.; в высших учебных заведениях по программам НПО — 9,9 тыс.; в высших учебных заведениях по программам СПО — 337, 1 тыс.; в образовательных учреждениях СПО по программам НПО — 334,7 тыс. человек. Однако трудоустройство выпускников находится на уровне 54-55%. Затраты различных уровней бюджетной системы 2012 г. — около 190 млрд руб. в год, что составляет 7,4% от объема консолидированного бюджета на образование в целом (для справки: в 2008 г. — 9,7%) [2].

Рассмотрим наиболее узкие места 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.

Проблемы подготовки рабочих кадров и оценка принятых законодательных решений. Принятие, например, Федерального Закона № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон) [3] и после широкого обсуждения нельзя рассматривать как достижение общественного консенсуса по данной проблеме. 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 к программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих)». Получается, что уровень НПО «приравнивается» к более высокому уровню СПО, а программы НПО — к более низкому уровню программ профессиональной подготовки.

Примененные формулы допускают двойное толкование статуса НПО, а последствия качества подготовки квалифицированных рабочих кадров ставятся 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 Правительством РФ 22 ноября 2012 г. Госпрограмме РФ «Развитие образования на 2013-2020 годы»

(далее — Программа-2020) [4]. В ней дано особое толкование статуса НПО: «В проекте Федерального закона «Об образовании в РФ» начальное профессиональное образование как уровень профессионального образования исключен» [4; 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 поясняют авторы Программы-2020, начнется «постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций». Прикладных квалификаций, которых нет в Законе! Следовательно, 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 в качестве ведущих выделим правовые, экономические и социальные.

Правовые предпосылки сформулированы в выступлении министра Д.В. 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. Надо обратить внимание, что в статье 43 Конституции единственным уровнем неуниверситетского образования является именно среднее профессиональное образование» [5]. 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 неправомочность 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 г. оно функционировало и по факту — 2 тыс. учреждений НПО, и де-юре в соответствии с действующим Законом РФ «Об образовании» 1992 года. Цивилизованная правовая практика

требовала от авторов законопроекта углубленной юридической проработки социально-экономического анализа причин подобного несоответствия, а не формальной ссылки на Конституцию, тем более, что Правительство РФ еще в 1997 г. 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.

Нельзя не отметить, что авторы нового закона трактовали действующее образовательное законодательство избирательно. В Конституции РФ (статья 43) перечислены следующие уровни образования: дошкольное, основное, общее и среднее профессиональное, а также высшее. Строго следуя букве Основного Закона, авторы были обязаны установленные в новом Законе уровни профессионального образования — бакалавриат, специалитет, магистратуру, подготовку 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.

Экономических предпосылок для упразднения уровня НПО новым Законом также не обнаруживается. Практически все эксперты законопроекта указывали на острый дефицит квалифицированных рабочих. По образному 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 Госпрограмме «Содействие занятости населения» спрос на квалифицированные рабочие кадры в 2012 г. оценен в 76% от общего спроса [7]. Осваивает такие профессии лишь 30% [8]. В другой Госпрограмме «Развитие образования на 2013-2020 годы» указано: «Одна из острейших проблем — несоответствие структуры профессионального образования потребностям рынка труда» [4; 71].

Указанная в документах тенденция возрастания дефицита рабочих кадров наблюдается уже на протяжении многих лет, она отмечается и многими специалистами. И.П. Смирнов в 2005 г. писал: «Отечественная экономика стоит на грани катастрофического дефицита рабочих кадров, который станет непреодолимым препятствием на пути ее развития» [9], [10]. Закон усугубляет эту тенденцию.

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 семей, только половина обучающихся имеют отца. Кроме того, опираясь на результаты исследований, можно утверждать, что абсолютное большинство (более 80%) семей обучающихся системы НПО никак не входят даже в средний слой населения России. Это особая категория граждан, более

трети которых — 37,1% (2000 г. — 38,1%) не уверены в себе и озабочены проблемой своего будущего. 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 НПО является одним из основных средств реабилитации осужденных в уголовно-исполнительной системе Федеральной службы исполнения наказаний России. По имеющимся данным, 80%, т.е. более 150 тыс. человек осужденных, не имеют профессии. В 2010 г. в 339 профессиональных училищах ФСИН России и 210 его структурных подразделениях обучалось 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.

Поставленные задачи подготовки квалифицированных рабочих кадров и проблемы, затрудняющие их успешное решение. «Рынок труда квалифицированных рабочих нуждается в серьезных переменах. Необходимо построить внутри рабочих профессий социальные лифты. В России надо воссоздать рабочую аристократию. К 2020 г. она должна составить не меньше трети квалифицированных работников — около 10 млн человек (с семьями — 25 млн)» [11]. Поставленные Президентом РФ задачи до настоящего времени не имеют 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 говорят Торгово-промышленная палата (ТПП), Российский союз промышленников и предпринимателей (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. Указы президента № 597, 599 от 7 мая 2012 г. [12], [13] и Закон об образовании [3] не согласованы между собой.

Современный этап 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.

Назовем *некоторые проблемы, которые затрудняют решение* задачи подготовки рабочих кадров.

1. Возрастающее сокращение трудоспособного населения, острая конкуренция в сфере образования, увеличение платного профобразования — все это вступило в противоречие с растущим спросом рынка труда на качественную рабочую силу, особенно на высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена (рабочих высокой квалификации осталось менее 5%, 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 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 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 ведется 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 административного 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 формируют 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, неопределенность 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;

— 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;

— отрицательное воздействие на трудовую мотивацию слабости современной системы профессиональной ориентации. 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 руководителями и преподавателями, имеющими опыт в этой сфере, 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 ученых. 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 все в большей степени считается услугой и вторичным по отношению к экономике.

9. Высшее образование, играя роль «пылесоса», выкачивающего финансовые ресурсы из семейных, муниципальных и государственных бюджетов, готовит специалистов, не соответствующих требованиям современной экономики. Все это происходит в ущерб другим уровням образования, прежде всего — системе подготовки рабочих кадров. Бюджетное финансирование в основном вузовского образования ведет не только к диспропорциям в структуре подготовки востребованных кадров, но и к нерациональному расходованию бюджетных средств, к потере стимулов подготовки рабочих кадров высокой квалификации.

10. Неаргументированные, «маятниковые» решения руководства ведут к дестабилизации образовательного пространства (например, сначала бессистемное увеличение количества филиалов и представительств вузов, затем — не менее бессистемное их сокращение). То же самое происходит и с учреждениями начального

и среднего профобразования. Создание разнообразных центров различных квалификаций, их переструктуризация, слияния, разделения, сокращения носят до сих пор бессистемный характер и препятствуют 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?

Попытка представить упразднение НПО как его «повышение до уровня среднего профессионального образования» является либо самообманом, либо сознательным демонтажом 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 приобретет 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 без сопряжения с государственными образовательными стандартами. Преднамеренное формирование «нижнего класса» необразованных тружеников подрывает важные для перспективы демократизации процессы роста «среднего» класса, ведет к углублению социальной дифференциации, люмпенизации страны.

14. Очевиден переход к неуправляемости подготовкой рабочих кадров даже для оборонной, космической и атомной промышленности. Уничтожаются достоинства системы непрерывного профобразования страны, десятилетиями решавшей вопросы не только подготовки рабочих кадров, но и профессионального обучения малообеспеченной и неблагополучной молодежи, ее воспитания и социальной защиты. Даже в тяжелые 1990-е гг. мы не сокращали учреждений НПО, хотя баррель нефти стоил 8-10 долларов США. В нашем обществе были, есть и будут сотни тысяч социальных сирот и других подростков группы риска, и с кем им быть — с преступным миром или с людьми, полезными для общества, — это вопрос для государства. С передачей учреждений НПО с 01.01.2006 г. из федерального бюджета в региональные количество учащихся

НПО уменьшилось с 1,5 млн в 2005 г. до 1,1 млн в 2008 г. и до 0,5 млн — в 2012 г. Соотнесем это с тем, что если в 1995 г. на 21,5 млн школьников и 3,5 млн учащихся НПО России приходилось 450 тыс. социальных сирот, то в 2012 г. на 13 млн школьников и 0,5 млн учащихся НПО — уже 700 тыс. (а по другим данным — даже до 1,5 млн социальных сирот) [14]. Таким образом, уменьшение числа учащихся НПО четко соотносится с увеличением социального сиротства в стране. 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 г. на образование, здравоохранение, спорт было выделено 1,2 трлн рублей, а в 2014 г. — 1 трлн (АиФ. 2011. № 30). Соответственно, на образование — 570 млрд рублей и 490 млрд рублей (Ведомости. 2011. 11 сент.). И это в то время, когда новые образовательные стандарты требуют значительного увеличения финансирования для обеспечения 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 интеграции НПО и СПО в российских регионах и перспективы его применения. Своим путем идет Москва, которая остается единственным регионом России, где уже с января 2006 г. 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 — этот вид учреждения профессионального образования, сохранивший уровень начального профессионального образования — становится многоуровневым, многофункциональным, реализующим разные программы профессионального образования, в том числе программы обучения в течение всей жизни. Отдельные колледжи готовы к проведению эксперимента по реализации программ бакалавриата.

Еще раз отметим слабое взаимодействие 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, новые технологии и направления образования с широким использованием механизмов государственно-частного партнерства. Приоритетными направлениями государственно-частного партнерства 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. Однако все это пока идет с большим трудом.

Еще в 2008 г. 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. Грядет неизбежный переход на обучение и по программам подготовки, и по квалификационным уровням. В этом случае учреждения профессионального образования (прежде всего создаваемые многофункциональные центры профессиональных квалификаций и колледжи, сохранившие уровень НПО) могут стать перспективными ресурсными центрами не только развития профобразования, но и подготовки и переподготовки кадров по программам обучения, поскольку здесь — перспективы перехода на гибкое, динамичное, мобильное обучение в рамках новой системы подготовки по модульным программам. В реализации таких возможностей заинтересованы не только учащиеся, но и бизнес-структуры, и работодатели. За этим — будущее 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 г. рекомендаций по созданию «интегрированных основных образовательных программ НПО-СПО» (письмо от 28.04.2008 г, № 03- 568) [15].

В Москве силами ученых 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 РФ правового поля.

Важный шаг 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 и профессиональных компетенций, 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 какой, например, должна быть модель подготовки рабочих кадров, на основе каких компетенций она должна строиться? 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, т.е. техники, условно исправной на 100%, среднее время между двумя поломками в четыре раза превышает среднее время между двумя ошибками человека. Иначе говоря, современная техника виновата в четыре раза реже, чем человек [16]. Многие учреждения профессионального образования РФ все еще 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% выпускников НПО и 55% — СПО. А по заключению российских экспертов, инженерное образование сегодня на 80% 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 изменениям в структуре экономики страны.

Предложения по обеспечению реализации приоритетов развития профессионального образования в России. Главным звеном образовательной политики на современном этапе должно стать законодательное и нормативно-правовое обеспечение направлений развития профессионального образования в России.

В связи с этим необходимо сделать следующее:

1) внести поправку в статью 43 Конституции РФ: 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, но фактически они бесплатные по указу Б.Н.Ельцина). Обязанность государства — гражданам до 18 лет обеспечить социальную защиту;

2) 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» внести поправки как минимум еще в 200 законодательных актов. Необходима корректировка поспешно принятых законов, в которых не оценена эффективность их реализации (например, считать, что бакалавриат возможен в основном для гуманитарных направлений подготовки; в закон о ЕГЭ ввести понятие добровольности и необязательности для творческих, медицинских и педагогических вузов);

4) развивать систему непрерывного профессионального образования, доказавшую свою эффективность как за рубежом, так и 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) взять под государственный контроль финансовое обеспечение подготовки 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 конкурентоспособности специалиста — к конкурентоспособности государства». Указанный девиз технократичен, и без духовно-нравственной составляющей создает благоприятную почву, способствующую формированию все более широкого слоя собственников и коррупционеров, для которых понятие Отечества практически отсутствует;

7) осуществлять реализацию обучения рабочих кадров по ускоренным и краткосрочным программам подготовки вместе, параллельно с системой начального профессионального образования, а не вместо нее. Как и ранее, обучение по сложным профессиям целесообразно проводить только по программам 2,5-4 лет обучения, в зависимости от сложности, как профессий, так и программ обучения;

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

9) 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 для образовательных учреждений;

10) создать систему государственной аккредитации программ подготовки рабочих кадров, опирающейся на результаты общественно-профессиональной аккредитации. В стране должна быть создана не зависящая от системы образования система оценки и сертификации квалификаций;

11) 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 — на инвестирующих в образование работодателей;

12) вслед за созданными отраслевыми рынками труда 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) 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) ввести финансирование учреждений профессионального образования по системе нормативов, учитывающих качество подготовки, уровни востребованности и трудоустройства выпускников;

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

16) в связи с наличием противоречий в Законе и в подзаконных актах, двойственной трактовки положений об уровне НПО в нормативных материалах поставить вопрос об официальном разъяснении правоприменения Закона «Об образовании в РФ» в части уровня НПО. Необходимо внести в действующий Закон поправки о возвращении уровню НПО самостоятельного статуса;

17) создать в структуре РАО специализированный НИИ высших рабочих квалификаций, соучредителями которого могли бы выступить также Министерство образования и науки РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ. Его цель будет состоять в разработке научной концепции построения методологических, методических основ и путей формирования «рабочей аристократии». К основным задачам института можно было бы отнести следующие: создание научных основ разработки профессиональных и образовательных стандартов, основ формирования программ подготовки по сложным профессиям; создание и координация деятельности необходимых для такой работы учебно-методических объединений учреждений профессионального образования, отраслевых методических объединений работодателей как системы оценки качества и сертификации квалификаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Российский статистический ежегодник. 2013: Стат.сб./Росстат. М., 2013. С. 190.
2. Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года // Портал Минобрнауки РФ. URL: <http://минобрнауки.рф/media/events/files/41d4701a6bfda8ac35be.pdf>
3. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70291362/#ixzz3OyWBRusP>
4. Госпрограмма РФ «Развитие образования на 2013-2020 годы», утв. распоряжением правительства от 22 ноября 2012 г. № 2148-р // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/>
5. Выступление министра образования и науки Российской Федерации Д.В. Ливанова на заседании Президиума Правительства Российской Федерации (о проекте федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») — Стенограмма заседания Президиума Правительства России 26 июля 2012 года // Офиц. сайт Минобрнауки РФ. URL: <http://минобрнауки.рф/новости/2499э>
6. Никонов В.М. Образование — интеллектуальный потенциал нации // Профессиональное образование. Столица. 2013. № 8. С.2
7. Госпрограмма РФ «Содействие занятости населения»: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70265350/>
8. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.rosmintrud.ru/>
9. Новые принципы организации начального профессионального образования / И.П. Смирнов, В.А. Поляков, Е.В. Ткаченко. М.: Аспект, 2004. 32 с.

10. Профессиональное образование и молодежь России. Сравнительное социологическое исследование 2000-2012 гг. / И.П. Смирнов, Е.В. Ткаченко, А.С. Бурмистрова. М., 2012, 210 с.

11. Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда от 13 февраля 2012 года. URL: <http://www.kp.ru/daily/25833/2807793/>

12. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». URL: <http://www.kremlin.ru/news/15233>

13. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». URL: <http://www.kremlin.ru/news/15236>

14. Ткаченко Е.В. Методология педагогики и нормативно-правовое обеспечение сферы образования // Педагогика. 2014. № 10. С. 3-7.

15. Письмо Минобрнауки РФ от 28.03.2008 № 03-568 «О рекомендациях по разработке интегрированных программ начального и среднего профессионального образования». URL: <http://spo-edu.ru/>

16. Столяров, А.М. Пасынки Средневековья // Октябрь. 2006. № 3. URL: <http://magazines.russ.ru/october/2006/3/sto7.html>

REFERENCES

1. *Rossiiskij statisticheskiy ezhegodnik* [Russian Statistical Yearbook]. Moscow, 2013. P. 190. (in Russian).

2. *Strategiya razvitiya sistemy podgotovki rabochih kadrov i formirovaniya prikladnyh kvalifikacij v Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda* [Development strategy of the system of training workers and forming practical qualifications in the Russian Federation before 2020]. URL: <http://минобрнауки.рф/media/events/files/41d4701a6bfda8ac356e.pdf>

3. Federal Law of 29 December 2012 N 273-FZ «*Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii*» (*s izmenenijami i dopolnenijami*) [“On the Education in the Russian Federation” (revised and extended)] // Legal information web portal “Garant”. URL: <http://base.garant.ru/70291362/#ixzz3OyWBRusP>

4. State program of the RF «*Razvitie obrazovanija na 2013-2020 gody*» [Development of Education in 2013-2020] approved by the Decree of the Government of Russian Federation 22 November 2012 No. 2148-г. // Legal information web portal “Garant”. URL: <http://www.garant.ru/>

5. Report of the Minister of Education and Science of the RF Dmitry Livanov at the RF Government Presidium session (*o proekte federal'nogo zakona «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii»* [on the project of the Federal Law “On Education in the Russian Federation”]), shorthand report of the session of Government Presidium of 26 July 2012. URL: <http://минобрнауки.рф/novosti/2499>

6. Nikonov, V.M. Education is the Intellectual Potential of the Nation. *Professional'noe obrazovanie. Stolica — Professional Education. The Capital*. 2013. № 8. P. 2. (in Russian).

7. State program of the RF «*Sodejstvie zanjatosti naselenija*» [Promotion of Employment], approved by the Decree of the Government of Russian Federation 15 April 2014 No. 298 // Legal information web portal “Garant”. URL: <http://base.garant.ru/70265350/>

8. Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. URL: <http://www.rosmintrud.ru/>

9. Smirnov, I.P., Poljakov, V.A., Tkachenko, E.V. *Novye principy organizacii nachal'nogo professional'nogo obrazovanija* [New Principles of Organization of Primary Education], Moscow, 2004. 32 p. (in Russian).

10. Smirnov, I.P., Tkachenko, E.V., Burmistrova, A.S. *Professional'noe obrazovanie i molodezh' Rossii. Sravnitel'noe sociologicheskoe issledovanie 2000-2012 gg.* [Professional Education and the Youth in Russia. A Comparative Sociological Study in 2000-2012]. Moscow, 2012. 210 p. (in Russian).

11. Putin, V.V. Building Up Justice. Social Politics in Russia. *Komsomol'skaja pravda*. 13 February 2012. URL: <http://www.kp.ru/daily/25833/2807793/>
12. Decree of the President of Russia 7 May 2012 No. 597 «*O meroprijatijah po realizacii gosudarstvennoj social'noj politiki*» ["On the Measures of Realization of the State Social Policy"]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/15233>
13. Decree of the President of Russia 7 May 2012 No. 599 «*O merah po realizacii gosudarstvennoj politiki v oblasti obrazovanija i nauki*» ["On the Measures of Realization of the State Policy in the Sphere of Education]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/15236>
14. Tkachenko, E.V. Pedagogics methodology and legal support in the sphere of education. *Pedagogika — Pedagogics*. 2014. № 10. Pp. 3-7. (in Russian).
15. Letter of the Ministry of Education of the Russian Federation of 28 March 2008 No. 03-568 «*O rekomendacijah po razrabotke integrirovannyh programm nachal'nogo i srednego professional'nogo obrazovanija*» ["On the Recommendations concerning Development of Integrative Programs in Primary and Secondary Professional Education"]. URL: <http://spo-edu.ru/>
16. Stoljarov, A.M. Stepchildren of the Middle Ages. *Oktjabr' — October*. 2006. Issue 3. URL: <http://magazines.russ.ru/october/2006/3/sto7.html>

Автор публикации

Ткаченко Евгений Викторович — академик РАО, главный научный сотрудник Института теории и истории педагогики РАО (г. Москва), доктор химических наук

Author of the publication

Evgeniy V. Tkachenko — Dr. Sci. (Chem.), Professor, Academician of the Russian Academy of Education, Leading Researcher, Institute of Theory and History of Pedagogics of the Russian Academy of Education (Moscow)