

# В ЗАЩИТУ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

IN DEFENSE OF PRIMARY PROFESSIONAL EDUCATION

---

## **Ткаченко Е.В.**

Главный научный сотрудник ФГНУ «Институт теории и истории педагогики» РАО, доктор химических наук, профессор, академик РАО

**E-mail: [tka\\_ev@mail.ru](mailto:tka_ev@mail.ru)**

## **Tkachenko E.V.**

Leading research fellow of the Institute of Theory and History of Pedagogics of the Russian Academy of Education, Doctor of science (Chemistry), Professor, Academician of the Russian Academy of Education.

**E-mail: [tka\\_ev@mail.ru](mailto:tka_ev@mail.ru)**

## **Смирнов И.П.**

Научный консультант журнала «Профессиональное образование. Столица», доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАО

**E-mail: [ips2@list.ru](mailto:ips2@list.ru)**

## **Smirnov I.P.**

Doctor of science (Philosophy), Professor, Corresponding member of the Russian Academy of Education.

**E-mail: [ips2@list.ru](mailto:ips2@list.ru)**

**Аннотация:** В статье дается научно-методический и социально-педагогический анализ последствий упразднения начального профессионального образования в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» для качества подготовки квалифицированных рабочих кадров.

**Annotation.** The article provides a scientific, methodical and socio-pedagogical analysis of the consequences of abolishment of primary professional education in accordance with the Federal Law on Education in the Russian Federation for the quality of skilled worker training.

**Ключевые слова:** Закон «Об образовании в Российской Федерации», начальное и среднее профессиональное образование, подготовка квалифицированных рабочих.

**Keywords:** Federal Law on Education in the Russian Federation, primary and secondary professional education, skilled worker training.

В ходе трехлетнего всероссийского обсуждения по проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» было высказано около 60 тысяч замечаний и предложений. Среди огромного количества вопросов, вызвавших споры, как заметил А.Н. Дегтярев, бывший в то время председателем Комитета Государственной Думы по образованию и науке, «самой острой была тема изменения статуса образовательных учреждений начального профессионального образования». 1 сентября 2013 г. закон вступил в силу [1].

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. Прогнозировать по итогам обсуждения закона позитивные последствия для качества подготовки квалифицированных рабочих кадров также нет оснований.

Начальное профессиональное образование (НПО) в Законе обозначено лишь в отсылочной норме ст. 108 (п. 2) «Заключительные положения»: «начальное профессиональное образование приравнивается к среднему профессиональному образованию по программам подготовки квалифицированных рабочих (служащих)».

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

Примененная в законе формула вызывает сомнения как с точки зрения юридической правомочности, так и с точки зрения практической осуществимости. «Приравнивать» разные уровни образования невозможно ввиду различного содержательного наполнения их образовательных стандартов и программ, а также целей и задач.

Неопределенность возрастает, если учесть, что в той же ст. 108 есть противоположный по смыслу п. 5, в котором «основные профессиональные образовательные программы начального профессионального образования» соотносится с к «программами подготовки квалифицированных рабочих (служащих)». Получается, что уровень НПО приравнивается к более высокому уровню – среднему профессиональному образованию (СПО), а программы НПО – к программам более низкого уровня (программам профессиональной подготовки).

Примененные формулы допускают двойное толкование статуса НПО, а качество подготовки квалифицированных рабочих кадров ставится в зависимость не от Закона, а от принимаемых для его обеспечения подзаконных актов. Тем самым создается возможность для субъективизма и ведомственного произвола.

Подобное уже проявилось в утвержденной 22 ноября 2012 г. Правительством РФ Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы» (далее – Программа-2020). В ней на стр. 70 имеется сноска с еще одним разъяснением: «В проекте Федерального закона «Об образовании в РФ» начальное профессиональное образование как уровень профессионального образования исключен». [2, с. 70, сноска 13]. Слово «исключен» не имеет альтернативы и, видимо, призвано заменить расплывча-

тые формулировки Закона. Таким образом, Программа – 2020 трактует положения закона как исключение НПО из уровней профессионального образования.

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

1. *Правовые предпосылки* сформулированы в выступлении министра образования и науки РФ Д. Ливанова на заседании Президиума Правительства РФ 26 июля 2012 г.: «Законодательство в сфере среднего профессионального образования приводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации: среднее профессиональное образование станет общедоступным и будет включать в себя как программы подготовки специалистов среднего звена, так и программы подготовки высококвалифицированных рабочих. Сейчас эти программы реализуются на уровне начального профессионального образования. Я хочу обратить внимание, что в ст. 43 Конституции единственным уровнем не университетского образования, который установлен, является именно среднее профессиональное образование» [3]. Тем самым уровень НПО объявлен министром как бы «вне закона», вне Конституции РФ. Верное лишь по с формальной точки зрения, данное заявление, на наш взгляд, отражает правовой фетишизм: возведение в абсолют правовых норм без учета реальных тенденций политического, экономического и социального развития страны.

В ходе общественного обсуждения эксперты обращали внимание на неправомерность подобного правового обоснования и отмечали очевидное: НПО в современной системе образования России, вопреки Конституции РФ, реально существует. Оно реализуется исходя из фундаментального правового принципа «то, что не запрещено, разрешено». На начало 2013 г. оно функционировало и по факту: 2000 учреждений НПО, и де-юре – в соответствии с действующим законом «Об образовании» 1992 г.

Цивилизованная правовая практика и здравый смысл требовали от авторов законопроекта углубленной юридической проработки и социально-экономического анализа причин подобного несоответствия, а не формальной ссылки на Конституцию. Тем более что Правительство РФ еще в июле 1997 г. утвердило «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года», в которой сформулирована задача опережающего развития начального и среднего профессионального образования. И хотя общество вправе ожидать от высших органов государственного управления юридической преемственности и понятной обществу последовательности развития образовательного законодательства, «логика» государственного нормотворчества развернулась в обратную сторону и прошла путь от «опережающего развития» НПО к его упразднению.

Нельзя попутно не заметить, что авторы нового закона трактовали действующее образовательное законодательство весьма избирательно. В Конституции РФ (ст. 43) перечислены следующие уровни образования: дошкольное, основное общее и среднее профессиональное, а также высшее образование. Строго следуя букве Основного Закона, авторы обязаны были объединить установленные в новом законе уровни профессионального образования – бакалавриат, специалитет, магистратуру, подготовку кадров высшей квалификации – в один уровень – высшее образование. Не было правовых оснований и для вы-

деления в новом законе начального, основного и среднего общего образования. Таким образом, говорить о строгой правовой методологической базе Закона «Об образовании в РФ», в том числе в части упразднения уровня НПО, нет оснований. Нормы Конституции РФ при принятии Закона применялись избирательно.

2. *Экономические предпосылки для упразднения уровня НПО также отсутствуют.* Практически все эксперты законопроекта указывали на острый дефицит квалифицированных рабочих. По эмоциональному выражению председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке В. Никонова «предпринимательское сообщество просто «воем воет» от того, что у них нет квалифицированных рабочих» [4]. Подобные оценки сойдутся и в официальных документах. В Государственной программе «Содействие занятости населения» спрос на квалифицированные рабочие кадры в 2012 г. оценен в 76 процентов от общего спроса. Осваивает такие профессии лишь 30 процентов обучающихся [5, <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/projects/23>]. В Государственной программе «Развитие образования на 2013–2020 годы» указано: «Одна из острейших проблем – несоответствие структуры профессионального образования потребностям рынка труда» [2, с. 71].

Упомянутая в документах тенденция возрастания дефицита рабочих кадров наблюдается уже на протяжении многих лет и отмечается многими исследователями [6]. Закон усугубляет эту тенденцию.

3. *Упразднение уровня НПО представляет собой высокую социальную угрозу, лишая молодежь из мало обеспеченных семей возможности получения первой профессии.* Яркое выражение социальной функции НПО – это не только национальная традиция России, но и обусловленная объективными обстоятельствами необходимость. Исследования показывают, что 80 процентов обучающихся в учреждениях НПО – это дети из неполных и неполноценных семей, только у половины обучающихся есть отцы, что также свидетельствует о социальном неблагополучии. Причем число обучающихся, не имеющих отца, за прошедшее десятилетие довольно резко возросло – на 13 процентов. 3,7 процентов обучающихся не имеют обоих родителей; фактически большинство российских сирот проходят именно через систему НПО. Половина обучающихся живут в семьях с достатком ниже прожиточного минимума [7].

Закон о монетизации льгот (Закон № 122-ФЗ) лишил обучающихся уровня НПО льгот на питание, обмундирование, бесплатный проезд и др. Введен налог на доходы от производственной деятельности учащихся в мастерских училищ. Все это в значительной мере лишает молодежь из слабо обеспеченных семей социальной поддержки и возможности получить профессиональное образование.

Немаловажно отметить, что уровень НПО – одно из основных средств ресоциализации осужденных в уголовно-исполнительной системе Федеральной службы исполнения наказаний России. По имеющимся данным, 80 процентов осужденных, то есть более 150 тыс. человек, не имеют профессии. В настоящее время в 339 профессиональных училищах ФСИН России и 210 ее структурных подразделениях более 90 тыс. человек получают образование уровня НПО по 110 профессиям уровня НПО.

Сказанное позволяет утверждать, что **решение об исключении НПО из перечня уровней профессионального образования, реализованное в Законе «Об образовании**

в РФ», не имело достаточных правовых, экономических и социальных предпосылок. Оно построено на субъективной основе и может иметь негативные последствия с точки зрения масштабов и качества подготовки квалифицированных рабочих кадров в России.

Уже на начальном этапе обсуждения проекта закона «Об образовании в РФ» в защиту НПО высказались все представители гражданского общества. Первыми выступили авторитетные профессиональные сообщества: Российская академия образования, Союз ректоров России, Совет директоров колледжей Москвы, ЦК профсоюза работников образования. В поддержку НПО выступили выдающиеся люди, составляющие гордость России: трижды Герой, оружейный мастер А. Калашников, трехкратная Олимпийская чемпионка г. Кулакова, космонавт А. Серебров. Эту позицию отстаивали многие депутаты и руководители регионов, в том числе бывший мэр Москвы Ю. Лужков и нынешний – С. Собянин, губернатор Кемеровской области А. Тулеев, президент РАО Н. Никандров, экс-председатели профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации А. Дегтярев, 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 [8].

Один из ведущих менеджеров современной экономики, владелец фонда «Группа «Онэксим»» М. Прохоров на том же заседании Госсовета предупредил общество о грядущей деградации национальной элиты рабочих кадров и невозможности строить «экономику знаний» с равшанами и джамшутами [9]. Но и он тоже не был услышан.

По предложению заместителя председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке, члена-корреспондента РАО О. Смолина, фракция КППРФ **внесла альтернативный законопроект, в котором предполагалось сохранить 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 др. Консолидированное мнение экспертного сообщества было таково: упразднение уровня НПО будет ошибкой.

Нельзя не обратить внимания на заявления в защиту уровня НПО, сделанные в период общественного обсуждения законопроекта высшими руководителями государства. На бизнес-форуме в Москве 6 мая 2011 г. В.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» [10].

Несколько позднее Д.А. Медведев на встрече с экспертами «Открытого Правительства» 25 июля 2012 г. заявил: «По поводу начального профессионального образования... То, что оно должно сохраниться как, собственно, одна из сфер образования, одна из ступеней

образования, у меня никаких сомнений не вызывает. В какой законодательной модели это описать? Это, наверное, сделает Правительство и впоследствии законодатели, которые подхватят инициативу Правительства. Оно должно быть по существу» [11, с. 2].

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

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

В официальных комментариях Минобрнауки России можно встретить утверждение о том, что закон «повышает статус НПО при его интеграции с СПО» [12]. Принять это как юридическую формулу нельзя. Интеграция характерна не только для НПО и СПО, а для всех уровней образования. В этом и состоит принятая во всем мире концепция непрерывного профессионального образования. И она не понижает и не повышает ни одного из уровней образования. Да и в законе написано «приравнивается», а не «повышается». Уровень НПО не нуждался в «повышении», он нуждался в развитии, как и другие уровни образования.

Анализ реальной ситуации показывает иное отношение к НПО. В течение последних 10 лет бюджетное финансирование НПО ежегодно сокращалось в среднем на 3,5 процента при общем росте финансирования системы образования [2, с. 17]. Число обучающихся уменьшилось почти в 4 раза: с 1,5 миллиона до 400 тысяч учащихся.

За период с 1993 по 2011 гг. произошли существенные изменения в структуре распределения учащихся (их долей) в системе профессионального образования страны. По расчетам Е. Кочкиной, если в 1993 г. 1,7 млн учащихся системы НПО составляли 27 процентов от всех обучавшихся в системе профессионального образования, то к 2011 г. численность учащихся НПО сократилась почти в два раза (с 922 до 516 тыс.), составляя лишь 10 процентов. Подобные процессы происходят на фоне неоправданно бурного роста уровня высшего образования. По количеству обеспеченности бюджетными местами и по количеству студентов на душу населения Россия вышла на первое место в мире. Пирамида структуры профессий в России на протяжении почти 20 лет остается перевернутой 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 другими формами подготовки квалифицированных рабочих обеспечивает рынок труда рабо-

чими кадрами с различным профилем и качествами. В 2013 г. в 97 профильных колледжах 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 в рабочих и специалистах обоих уровней.

В настоящее время в ряде вузов предпринимаются попытки включить в их структуру уровни СПО и НПО. В начале 2013 г. Президиум РАО заслушал сообщение ректора ФГБОУ ВПО «Пензенская государственная технологическая академия», д.п.н., профессора В.Б. Моисеева по теме: «Перспективы развития непрерывного образования в техническом вузе как многоуровневом образовательном комплексе (из опыта работы Пензенской государственной технологической академии)» и поддержал проводимый эксперимент по обеспечению развития образования как целостной системы. Но и здесь уровень НПО сохраняется и, более того, является базовым во всей системе подготовки кадров университета.

Указом Президента РФ В.В. Путина от 7 мая 2012 г. № 597 (п. 1-г) утвержден план разработки не менее 800 профессиональных стандартов к 2015 г. [13]. Сколько из них будет связано с квалификацией рабочих, пока определить трудно.

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

Более открыто эта мысль выражена в Программе – 2020, согласно которой начнется «постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций» [2, с. 26]. В этом – еще одно противоречие с законом, где НПО «приравнивается» к СПО, а не к коротким программам прикладных квалификаций. Данное положение также было предметом острой общественной дискуссии.

В одной из версий проекта закона (июль 2011 г.) было указано: «профессиональное обучение имеет целью ускоренное приобретение гражданами умений...» (п. 1 ст. 75). Эксперты посчитали понятие «ускоренное» тождественным «некачественному» и оказались правы. В законе оно отсутствует. Но Программа – 2020 воспроизводит его, правда в несколько измененном виде, вводя понятие «коротких образовательных программ».

В тексте еще одной из версий проекта закона (февраль 2012 г.) часто (25 раз) упоминалось выражение «прикладная квалификация». Под давлением экспертного сообщества

в принятом законе данный термин заменен на «профессиональные квалификации». Да и может ли профессиональное образование быть не прикладным? Ведь в самом законе оно определено как «вид образования,.. позволяющий выполнять работу по конкретной профессии» (п. 12 ст. 2). Авторы Программы – 2020 вновь воспроизвели его, теперь уже в подзаконном акте.

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

Анализ положений Программы – 2020 не позволяет усомниться: «короткие образовательные программы» вводятся не вместе с НПО, а вместо него. Главным следствием этого будет отмена (как минимум резкое сокращение) Государственных образовательных стандартов НПО по профессиям квалифицированных рабочих, что означает лишение образовательных учреждений бюджетного финансирования подготовки квалифицированных рабочих. Для понимания последствий этого 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 слабо обеспеченных семей в получении первой профессии.

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

«Приоритетом решения проблемы массовой подготовки специалистов для рынка труда» в Программе – 2020 названо «внедрение образовательных программ, направленных на получение прикладных квалификаций, предполагающих обучение «на рабочем месте»» [2, с. 75]. В науке это уже получило название «макдональдизации» или «фастфуд-образования». По существу, речь идет о возврате к так называемому заплечному методу обучения на рабочем месте [2, с. 94], характерному для средневековья. Это прямой шаг назад, ведущий к уменьшению человеческого капитала страны.

Обучение «на рабочем месте», как правило, сводится к натаскиванию молодого человека, направленному на овладение узкими профессиональными навыками при работе с простейшим оборудованием (лопатой, топором, отверткой и т.п.). Профессиональная мобильность таких кадров близка к нулю, всесторонность образования уходит в прошлое. Это будут не активные участники производственного процесса, а «элементы производственного конвейера». Такое обучение не способно обеспечить содержащиеся в ст. 1 Закона «гарантии прав и свобод человека в сфере образования» и ведет к срыву выполнения предвыборного обещания Президента РФ В.В. Путина о подготовке к 2020 году 25 млн рабочих мест, в том числе для 10 млн квалифицированных рабочих, которые станут «рабочей аристократией». Защитить уровень НПО – значит создать необходимые условия для реализации поставленной Президентом задачи.

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

Выступая на Президиуме Правительства РФ перед внесением проекта закона в Государственную Думу (26 июля 2012 г.), министр Д.В. Ливанов заявил: «Мы считаем, 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» [3]. Однако передача функций соцзащиты обучающихся на места не подкреплена в принятом Законе государственными гарантиями и пожелание министра о сохранении льгот лишено законодательной базы.

Именно это побудило фракцию КПРФ в Государственной Думе обратиться в Конституционный Суд с требованием признать документ не соответствующим ст. 55 Конституции 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 [14].

По оценке депутата Государственной Думы, члена-корреспондента РАО О. Смолина, новый Закон, упраздняя 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 процента инвалидов, сейчас – 8 процентов. Этот процент, согласно законопроекту, будет снижаться» [15].

В числе возможных негативных последствий упразднения уровня НПО можно отметить также отсутствие и без того небольших возможностей получения качественного профессионального образования для сельской молодежи ввиду ликвидации примерно 1000 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, дает представление о негативных последствиях 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 подчеркивалась недопустимость и ущербность элитного характера образования. В документе указывалось: «В настоящее время уже невозможно обеспечить прогресс в области науки и техники лишь за счет небольшой группы хорошо подготовленных людей», в связи с чем 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» [16].

Россия все больше утрачивает традиции некогда гордо звучавших «рабочих династий», которыми и сегодня дорожат развитые страны. В Японии, например, конкурсы про-

фессионального 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, 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 победительницами конкурсов «мисс» различных уровней. Для крупных фирм считается престижным иметь в штате чемпиона страны по профильной специальности.

Исходя из проведенного научно-методического и социально-педагогического анализа последствий упразднения уровня НПО Федеральным законом «Об образовании в РФ» и Государственной программой «Развитие образования на 2013–2020 годы», можно прогнозировать дальнейшее снижение роли НПО и качества подготовки квалифицированных рабочих кадров. **Государство все заметнее отходит от 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 – *авт.*) рабочих и специалистов составляет сейчас не более 5 процентов общего числа работающих, в то время как в государствах с развитой экономикой эта цифра достигает 40 процентов. У нас нет нужного количества квалифицированных специалистов среднего звена. Эта проблема выпала из поля зрения государства в предыдущие 10 лет» [17].

По оценкам экспертов, человеческими ошибками обусловлены сейчас 45 процентов экстремальных ситуаций на атомных станциях, 80 процентов авиакатастроф и более 80 процентов катастроф на море. Считается, что для новой техники, то есть техники, условно исправной на 100 процентов, среднее время между двумя поломками в четыре раза больше, чем средний интервал между двумя ошибками человека [18]. Иными словами, современная техника «ошибается» в четыре раза реже, чем человек. Соответственно, и вкладываться государству следует, прежде всего, в человеческий капитал, в развитие профессионального образования.

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

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

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

Согласно ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., «среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования».

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

О недопустимости упразднения НПО в ходе общественного обсуждения законопроекта неоднократно и публично заявляла Академия профессионального образования (в лице президента-академика РАО Е.В. Ткаченко). Материалы дискуссии, которые публиковались в журнале РАО «Профессиональное образование. Столица» в 2010–2013 гг., сведены в сборнике «Проект Федерального закона “Об образовании в РФ”. О фальсификации итогов общественного обсуждения» [19]. Позиция Академии профессионального образования была публично доведена до сведения Совета Федерации (выступление Е.В. Ткаченко на парламентских чтениях профильного комитета) и Государственной Думы (выступление вице-президента Академии профессионального образования, члена-корреспондента РАО И.П. Смирнова на парламентских чтениях, организованных КПРФ). Сегодня есть основания утверждать, что такие заявления сознательно игнорировались авторами законопроекта и не были учтены при голосовании в палатах Совета Федерации.

Нельзя не заметить, что сразу после принятия Закона в центральной печати появились публикации активных участников формирования новой образовательной политики, признающих, что упразднение НПО является «простой ошибкой». Так, руководитель Института развития образования НИУ «Высшая школа экономики» И.Д. Фрумин считает: «Начальное профессиональное образование вообще выпало из правового законодательного поля, оно просто не прописано в законе. Теперь нужно вносить изменения в закон или, по крайней мере, сделать какое-то постановление на переходный период» [20].

В изданных в июне 2013 г. Минобрнауки России «Методических рекомендациях по формированию многофункциональных центров прикладных квалификаций», наряду с задачами для СПО, ставятся задачи и для уровня НПО.

**Считаем, что очевидные противоречия Закона и подзаконных актов, двойственная трактовка положений об уровне НПО в нормативных материалах Минобрнауки России требует от РАО постановки вопроса об официальном разъяснении правоприменения Закона «Об образовании в РФ» в части уровня НПО. Полагаем, что законодателю необходимо внести поправки в действующий Закон, направленные на возвращение уровню НПО самостоятельного статуса.**

#### *Список литературы*

1. Профессиональное образование. Столица. – 2012. – № 12.
2. Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы : утв. распоряжением правительства от 22 ноября 2012 г. № 2148-р // Информационно-

- правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru>, свободный.
3. Стенограмма заседания Президиума Правительства России 26 июля 2012 года // Офиц. сайт Минобрнауки РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://минобрнауки.рф/новости/2499>, свободный.
  4. Профессиональное образование. Столица. – 2013. – № 8.
  5. Министерство труда и социальной Российской Федерации : офиц. сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.rosmintrud.ru](http://www.rosmintrud.ru).
  6. Новые принципы организации начального профессионального образования / И. П. Смирнов, В. А. Поляков, Е. В. Ткаченко. – М.: Аспект, 2004. – 32 с.
  7. Молодежь России в начале XXI века: ведущие тенденции / И. П. Смирнов, Е. В. Ткаченко, А. С. Бурмистрова // Инновации в профессиональной школе : прилож. к журн. «Профессиональное образование. Столица». – 2012. – № 3.
  8. Выступление губернатора Виктора Кресса на совместном заседании Госсовета и Комиссии при Президенте РФ по модернизации и экономическому развитию экономики России «Роль регионов в модернизации профессионального образования» // Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.labourmarket.ru/events/kress\\_gossovet.php](http://www.labourmarket.ru/events/kress_gossovet.php).
  9. «Равшан и Джамшут» – Прохоров & Со = 20/80 // Госбук : экспертная сеть по вопросам государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/7351>.
  10. РИА Новости [Электронный ресурс]. – 6 мая 2011. – Режим доступа: <http://ria.ru>.
  11. Дмитрий Медведев жестко защищает НПО // Профессиональное образование. Столица. – № 9. – 2012. – С. 2.
  12. Письмо Минобрнауки РФ «Федеральный закон «Об образовании в РФ»: замыслы, мифы и реальность» (июнь 2011 г.).
  13. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 // Информационно-правовой портал «Гарант». Режим доступа: <http://www.garant.ru>, свободный.
  14. Росбалт : информационное агентство [Электронный ресурс]. – 21 января 2013 г. – Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru>.
  15. Парламентские слушания в Совете Федерации 2 декабря 2010 г. // Профессиональное образование. Столица. – 2011. – № 1.
  16. A Nation at Risk // Wikipedia = Википедия : the free encyclopedia [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://en.wikipedia.org>, свободный.
  17. Российская газета. – 2006. – 2 сентября.
  18. Столяров, А. М. Пасынки Средневековья / А. М. Столяров // GETbooks [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.get-books.ru>, свободный.
  19. Проект Федерального закона «Об образовании в РФ». О фальсификации итогов общественного обсуждения / сост. Е. В. Ткаченко, И. П. Смирнов // Инновации

в профессиональной школе : прилож. к журн. «Профессиональное образование. Столица». – 2012. – № 1–3, 11. – 156 с.

20. Известия. – 2013. – 3 июня.

---

### *Spisok literatury*

1. Professional'noe obrazovanie. Stolitsa. – 2012. – № 12.
2. Gosudarstvennaia programma RF «Razvitie obrazovaniia» na 2013–2020 gody : utv. rasporyazheniem pravitel'stva ot 22 noiabria 2012 g. № 2148-r // Informatsionno-pravovoï portal «Garant» [Élektronnyï resurs]. – Rezhim dostupa: <http://base.garant.ru>, svobodnyï.
3. Stenogramma zasedaniia Prezidiuma Pravitel'stva Rossii 26 iiulia 2012 goda // Ofits. saït Minobrnauki RF [Élektronnyï resurs]. – Rezhim dostupa: <http://minobrnauki.rf/novosti/2499>, svobodnyï.
4. Professional'noe obrazovanie. Stolitsa. – 2013. – № 8.
5. Ministerstvo truda i sotsial'noï Rossiïskoï Federatsii : ofits. saït [Élektronnyï resurs]. – Rezhim dostupa: [www.rosmintrud.ru](http://www.rosmintrud.ru).
6. Novye printsipy organizatsii nachal'nogo professional'nogo obrazovaniia / I. P. Smirnov, V. A. Poliakov, E. V. Tkachenko. – M.: Aspekt, 2004. – 32 s.
7. Molodezh' Rossii v nachale XXI veka: vedushchie tendentsii / I. P. Smirnov, E. V. Tkachenko, A. S. Burmistrova // Innovatsii v professional'noï shkole : prilozh. k zhurn. «Professional'noe obrazovanie. Stolitsa». – 2012. – № 3.
8. Vystuplenie gubernatora Viktora Kressa na sovmestnom zasedanii Gossoveta i Komissii pri Prezidente RF po modernizatsii i ékonomicheskomu razvitiuu ékonomiki Rossii «Rol' regionov v modernizatsii professional'nogo obrazovaniia» // Rynok truda i rynek obrazovatel'nykh uslug. Regiony Rossii [Élektronnyï resurs]. – Rezhim dostupa: [http://www.labourmarket.ru/events/kress\\_gossovet.php](http://www.labourmarket.ru/events/kress_gossovet.php).
9. “Ravshan i Dzhamshut” – Prokhorov & Co = 20/80 // Gosbuk : ékspertnaia set' po voprosam gosudarstvennogo upravleniia [Élektronnyï resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.gosbook.ru/node/7351>.
10. RIA Novosti [Élektronnyï resurs]. – 6 maia 2011. – Rezhim dostupa: <http://ria.ru>.
11. Dmitriï Medvedev zhestko zashchishchaet NPO // Professional'noe obrazovanie. Stolitsa. – № 9. – 2012. – S. 2.
12. Pis'mo Minobrnauki RF «Federal'nyï zakon «Ob obrazovanii v RF»: zamysly, mify i real'nost'» (iiun' 2011 g.).
13. O meropriiatiakh po realizatsii gosudarstvennoï sotsial'noï politiki : ukaz Prezidenta RF ot 7 maia 2012 g. № 597 // Informatsionno-pravovoï portal «Garant». Rezhim dostupa: <http://www.garant.ru>, svobodnyï.
14. Rosbalt : informatsionnoe agentstvo [Élektronnyï resurs]. – 21 ianvaria 2013 g. – Rezhim dostupa: <http://www.rosbalt.ru>.
15. Parlamentskie slushaniia v Sovete Federatsii 2 dekabria 2010 g. // Professional'noe obrazovanie. Stolitsa. – 2011. – № 1.

16. A Nation at Risk // Wikipedia = Vikipediia : the free encyclopedia [Elektronnyĭ resurs]. Rezhim dostupa: <http://en.wikipedia.org>, svobodnyĭ.
17. Rossiĭskaia gazeta. – 2006. – 2 sentiabria.
18. *Stoliarov, A. M. Pasyunki Srednevekov'ia / A. M. Stoliarov // GETbooks* [Elektronnyĭ resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.get-books.ru>, svobodnyĭ.
19. Proekt Federal'nogo zakona «Ob obrazovanii v RF». O fal'sifikatsii itogov obshchestvennogo obsuzhdeniia / sost. E. V. Tkachenko, I. P. Smirnov // Innovatsii v professional'noi shkole : prilozh. k zhurn. «Professional'noe obrazovanie. Stolitsa». – 2012. – № 1-3, 11. – 156 s.
20. Izvestiia. – 2013. – 3 iiunia.

---

Интернет-журнал  
«Проблемы современного образования»  
2013, № 5