

УДК 37.014.15:377(470+571)

І. М. Савченко

Інститут професійно-технічної освіти
АПН України, м. Київ

РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТАНДАРТИЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ПОЧАТКОВОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

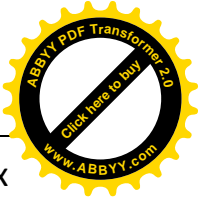
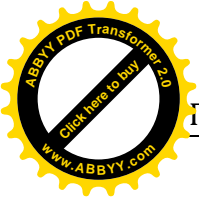
У статті проаналізовано одну з особливостей процесу стандартизації в системі початкової професійної освіти Російської Федерації – високий рівень нормативно-правового забезпечення цього процесу, що спрямовано на використання прогресивних ідей закордонного досвіду у вітчизняній освітній практиці.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, стандарт, стандартизація, зміст освіти, якість освіти, початкова професійна освіта, освітнє право, освітнє законодавство, закон, Російська Федерація.*

Постановка проблеми. Як відомо, в будь-якій державі процеси стандартизації змісту професійної освіти спираються на законодавче забезпечення, що гарантує дотримання правил розроблення та апробації механізмів реалізації освітніх стандартів всіма суб'єктами освітнього процесу на території держави.

Нормативно-правове забезпечення модернізації освіти в Росії досліджується в цілому як комплексний процес, але проблема нормативно-правового забезпечення процесу стандартизації початкової професійної освіти в контексті соціально-економічних та освітніх перетворень потребує системного розгляду, і як в Російській Федерації, так і в Україні досліджено вкрай недостатньо.

Сьогодні в ситуації економічної глобалізації проблеми підвищення якості професійної освіти і навчання (далі ПОН) набувають особливого сенсу в розвитку будь-якої держави, особливо в аспекті підвищення конкурентоспроможності і мобільності її робочої сили. П. Ф. Анісімов (начальник Управління закладів освітою з реалізації пріоритетного національного проекту «Освіта» Федерального агентства з освіти РФ) стверджує, що підготовка сучасних висококваліфікованих робітників і фахівців буде визначати в майбутньому темпи економічного росту і якість життя, а дефіцит кадрів і незадовільний рівень їх компетенції загрожує стати найближчим часом основною проблемою економіки. На думку Г. З. Файзуліної, важливим показником якості освіти є стандарти, які визначають рівень професійної освіти і сприяють тому, щоб цей рівень підтримувався [2].



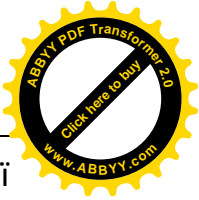
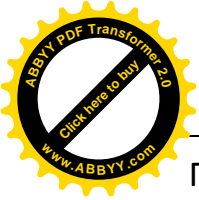
Одночасно процеси інтернаціоналізації ринків робочої сили в країнах пострадянського простору впливають на інтенсивний розвиток досліджень проблем щодо створення національних систем кваліфікацій, стандартизації змісту професійної освіти і навчання з метою підвищення якості підготовки кваліфікованих робітників і визнання робітничих кваліфікацій. Процес стандартизації розуміється як об'єктивна необхідна діяльність у кожній державі, що спрямована на систематизацію підходів у різних галузях діяльності з урахуванням нових потреб суспільства [3, 7].

Аналіз актуальних досліджень. Здійснення аналізу та виявлення особливостей нормативно-правового забезпечення процесу стандартизації ППО стало можливим завдяки вивченню досвіду російських та українських державних діячів, вчених в галузі права освіти в тому числі: М. С. Андієвої, Г. А. Балихіна, В. О. Зайчука, В. Г. Кременя, В. В. Спаської, В. І. Шкатули, В. Є. Шудегова, Д. А. Ягофарова.

Мета статті – проаналізувати фактори, які сприяли розвитку нормативно-правової бази щодо впровадження державних освітніх стандартів початкової професійної освіти Російської Федерації, розтлумачити наукових дефініцій з проблеми та обґрунтування необхідності здійснення нормативно-правового супроводу процесу стандартизації.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що демократичні зрушення 90-х років, котрі відбувались у Російській Федерації після розпаду СРСР, призвели до появи ринкової економіки, спаду попиту на некваліфіковану робочу силу, впровадження автоматизованих ліній та високотехнологічних систем у промисловості, що відповідно відобразалось на встановленні більш високих вимог до рівня кваліфікації і компетенції робітників.

Проблема якості початкової професійної освіти Російської Федерації (далі ППО РФ) стала викристалізовуватись все сильніше з появою невідповідності очікувань роботодавців, ринку праці щодо рівня кваліфікації випускників професійно-технічних навчальних закладів, що в свою чергу потребувало оновлення змісту освіти та розроблення нових стандартів ППО РФ. На думку Н. В. Кудикіної, забезпечення адекватності професійно-технічної освіти потребам ринку праці виходить з розуміння процесу підготовки кваліфікованих робітників як реалізації дидактичної тріади: мета професійно-технічної освіти – її зміст – результат.

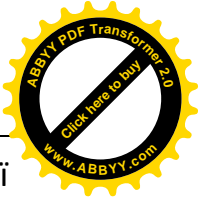


Професійно-технічна освіта відповідає вимогам ринку праці тоді, коли її провідні дидактичні компоненти адекватно відображають конкретні соціально-економічні реалії. Підготовка кваліфікованих робітників реалізується через зміст професійно-технічної освіти. Зміст освіти – найважливіша категорія дидактики, котра в результаті тривалого розвитку педагогічного знання полягає не лише в засвоєнні знань, формуванні умінь, навичок та інтелектуальному розвитку людини. Ця категорія є відображенням усіх елементів соціального досвіду, в якому цілі навчання поєднуються з вихованням особистості. Зважаючи на феномен прямого зв'язку між змістом професійно-технічної освіти та продуктивністю виробництва, сучасною тенденцією є постійне спрямування зусиль на вдосконалення і оновлення її змісту [4].

Існуючі невідповідності в свою чергу породжували такі протиріччя: між визнаною потребою всіх користувачів освітніх послуг початкової професійної освіти РФ в оновленому змісті освіти та існуючими консервативними підходами до його розроблення, відсутністю відповідної ефективної методологічної та нормативно-правової бази, яка б забезпечила реалізацію механізмів створення, впровадження, апробацію стандартів початкової професійної освіти усіма суб'єктами Російської Федерації. Тому, одночасно з проблемою стандартизації ППО РФ питання її нормативно-правового супроводу ставали надзвичайно актуальними.

Отже, ці фактори сприяли тому, що система ППО РФ почала самостійно пристосовуватись до виживання в існуючих умовах. Пошуки шляхів підвищення якості та гнучкості початкової професійної освіти призвели до створення і введення в підготовку нових професій, сприяли їх активній інтеграції та виникненню нових навчальних закладів (професійні ліцеї вже в 1997 році становили 20 %, а в 2002 році – 22 % від загальної кількості закладів ППО). Результатом невідповідності типових навчальних планів і програм вимогам користувачів освітніх послуг та самих навчальних закладів стала багатоваріантність навчальних планів і програм підготовки кваліфікованих робітників.

Така вимушена диверсифікація в цілому не підвищила ефективність освітньої політики та не забезпечила підвищення якості початкової професійної освіти, хоча з другого боку і відкрила більш широкі можливості подолання консерватизму та інертності системи. Водночас ці фактори



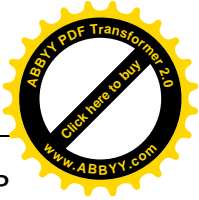
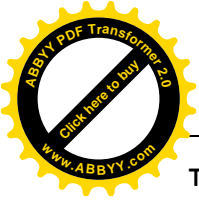
ставили під загрозу збереження єдиного освітнього простору на території Російської Федерації (в тому числі початкової професійної освіти). У радянський період ця проблема не поставала, тому що єдиний освітній простір забезпечувався жорсткими адміністративними методами та централізованими бюджетними асигнуваннями. У перехідний період ці рушійні сили перестали діяти, а замість них з'явилися конкуренція та договірно-правові відносини [5, 53].

До факторів, які ускладнювали ситуацію в перехідний період, можна віднести відсутність прогнозування розвитку економіки та невизначеність потреб ринку праці не лише в існуючих кваліфікаціях і професіях, а й тих, які могли виникнути в короткостроковій та довгостроковій перспективі, погіршення партнерських зв'язків з роботодавцями.

Існуючі проблеми та вищезазначені протиріччя потребували вирішення, здійснити які було можливо лише реформуванням освітньої системи ППО РФ. Реалізувати це пропонувалось, у тому числі, шляхом стандартизації змісту початкової професійної освіти, розробленням її нормативно-правового супроводу. Це сприяло би реалізації встановлення єдиних правил розробки змісту ППО відповідно потреб ринку праці, вимог щодо їх дотримання з метою контролю якості на всій території Російської Федерації.

Необхідно зазначити, що до 1991 року професійно-технічна освіта Росії розглядалась у контексті концепції розвитку освіти всіх союзних республік СРСР. Особливі історичні події, які призвели до розпаду Союзу висунули на перший план державної політики Російської Федерації проблему номер один – визначення і розбудову власної освітньої стратегії та її нормативно-правової бази. Перший Указ Президента Росії Б. М. Єльцина «Про першочергові заходи щодо розвитку освіти в РФ» був цьому підтвердженням, тому що «виходив з виключної значущості освіти для розвитку інтелектуального, культурного і економічного потенціалу Росії, забезпечення пріоритетності сфери освіти», що гарантувало створення основи для сильної соціальної політики [6]. Особливе значення цього документу полягало в тому, що в ньому була зафіксована система першочергових заходів щодо забезпечення ефективної діяльності цієї сфери на основі відповідної законодавчої бази та необхідність створення Державної програми розвитку освіти.

Загальновідомо, що до 1992 року унормування змісту професійно-



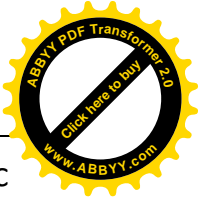
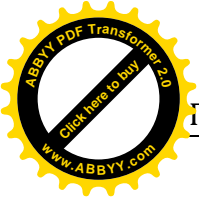
технічної освіти, розроблення навчальних планів і програм здійснювалось на підзаконному рівні та було забезпечено відомчими нормативними актами Міністерства освіти, Державного комітету СРСР з професійно-технічної освіти, республіканськими органами управління освітою, самими навчальними закладами. Результати діяльності інститутів російського законодавства та правового регулювання відносин в галузі освіти, на той час, на думку В. В. Спаської відставали від потреб освітньої практики, тому що розглядались як об'єкт адміністративно-правового регулювання, без врахування демократичних та технологічних зрушень, що відбувались.

Цілком очевидно, що нормативно-правове забезпечення процесів стандартизації початкової професійної освіти РФ в умовах перехідного періоду потребувало якісно нового рівня. Розроблення науково-обґрунтованих підходів щодо необхідності модернізації законодавства було спричинено рядом об'єктивних факторів, які полягали в закріпленні на законодавчому рівні автономії навчальних закладів та академічних свобод педагогічних працівників, отримання педагогами і роботодавцями права брати участь у процесах вдосконалення змісту освіти.

Завдання ускладнювалось необхідністю розроблення юридичних та адміністративних механізмів, які мали сприяти реалізації конституційних принципів освіти і у відповідності до ст. 15 п. 4 Конституції РФ, яка передбачала включення в правову систему Росії загальноновизнаних міжнародних принципів і норм, положень міжнародних нормативно-правових актів [7].

Тому, завдяки вивченню кращого міжнародного досвіду з проблеми, введення державних освітніх стандартів в Російській Федерації планувалось здійснити у відповідності до ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, який наголошував, що в контексті забезпечення прав людини освітній стандарт є документом, який створює важливі умови здійснення права на освіту і за своїм змістом повинен відповідати як правам того хто навчається, так і тих хто навчає [8].

Науковцями, державними діячами, методичними працівниками російської освіти було обґрунтовано необхідність впровадження стандартів у національну освітню практику професійної підготовки фахівців для різних галузей економіки країни як основного інструменту управління якістю, в тому числі, і на основі розвитку освітнього законодавства й права у сфері стандартизації змісту початкової професійної освіти.



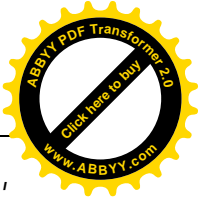
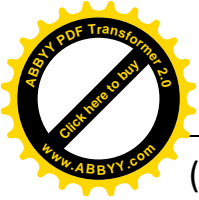
Актуальними для законотворців та розробників стандартів на той час були стратегічні питання: як переосмислити відповідно до нових потреб суспільства цілі початкової професійної освіти як важливого фактору підвищення конкурентоспроможності, національної безпеки держави і шляхи оновлення її змісту; як усунути недосконалість правового регулювання.

Відомий російський дослідник в галузі освітнього права, Д. А. Ягофаров формулював поняття «*стандарт*» в такий спосіб: стандарт – це об'єктивно необхідний мінімальний обов'язковий рівень встановлених державою відповідних законів і підзаконних актів, вимог щодо підготовки учнів різних категорій і відповідних цим вимогам змісту, методів, форм, засобів навчання й контролю. Отже, в цьому визначенні наголошується на його правовій природі та основі.

На основі вищевикладеного є підстави розглядати *стандарт* як конвенціональну норму, оскільки в його основі лежить суспільний договір – новий тип взаємних відносин між особистістю, родиною, суспільством, державою, який у повній мірі реалізовує права особистості і громадянина. Цей тип взаємовідносин на думку О. Г. Асмолова, О. М. Кондакова, О. О. Кузнецова, М. Д. Нікандрова, М. В. Рижаківа засновано на принципах взаємної узгодженості дій означених соціальних суб'єктів та прийняття ними взаємних обов'язків (договорів). Крім того стандарт є засобом забезпечення запланованого рівня якості навчання [9].

Розкриємо зміст дефініцій законодавчо-правового поля, що використовуються у цій статті. Термін «*освітнє право*» провідний науковець у сфері правового регулювання освітньої системи Д. А. Ягофаров розглядає як складне багатозначне, дискусійне поняття правової комплексної галузі права, предметом регулювання якої є освітні відносини та знаходиться на перетині кількох наукових дисциплін (філософії освіти, педагогіки, правоведення, соціології, історії тощо), а також характеризує права суб'єктів освітнього поля, які гарантуються діючим освітнім законодавством (законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами федеральних органів державної влади і влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування тощо) [10, 5].

Під *законами* в сфері освіти розуміють нормативно-правові акти вищого за статусом органу державної влади в галузі освіти



(законодавчого), що регулюють найважливіші питання суспільного життя, установлюють права і обов'язки громадян, мають вищу юридичну чинність і приймаються з дотриманням особливої законодавчої процедури і є незаперечними.

Підзаконними актами вважаються усі інші нормативні акти нижчої державної інстанції, що регламентують лише ті відносини, які вже регулюються за допомогою законів (С. П. Коталейчук, М. М. Пендюра, Л. С. Сакун). Їх юридична сила не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам, тобто видаються вони на підставі закону (перебувають «під» законом), ґрунтуються на законах і не суперечать їм.

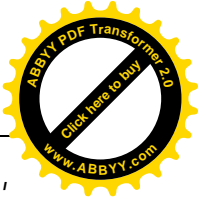
Дефініція «*освітнє законодавство*» – у широкому значенні – це форма життя права, система всіх упорядкованих певним чином законів та інших нормативних актів, які надають нормам права формальну визначеність та приймаються вищими органами виконавчої влади в сфері освіти.

Освітнє право, освітнє законодавство регулюють педагогічні, адміністративні, психологічні, трудові, фінансово-економічні, суспільно-громадські відносини в галузі, тобто виокремлюють у законодавчих документах головні цілі й завдання освіти як соціального інституту.

На наш погляд, *нормативно-правове забезпечення процесу стандартизації початкової професійної освіти РФ* – це організаційна діяльність державних органів влади зі створення законодавчих та нормативно-правових актів певного виду й юридичної сили, сукупність повноважень, що регламентує технології створення й впровадження освітніх стандартів початкової професійної освіти, комплекс взаємопов'язаних методів, заходів і засобів, які спрямовані на доступність зазначених документів з метою їх ефективного використання та обов'язкового дотримання всіма суб'єктами Російської Федерації.

Отже, норми права в галузі стандартизації ППО РФ становлять юридичне підґрунтя здійснення навчального процесу, виступають прозорими гарантами забезпечення прав особистості, навчального закладу і стабільності суспільства.

Головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти Є. В. Красняков відзначав, що тенденції розвитку освіти визначаються, в першу чергу, на законодавчому рівні. Тому, прийняття дієвої освітньої законодавчої бази, своєчасне внесення змін у



діючи закони, а також реалізація вже прийнятих законів – актуальне, важливе і надто складне державне завдання.

Російська Федерація не є виключенням з цих правил. На різних етапах модернізації системи державні освітні стандарти початкової професійної освіти Російської Федерації (далі ДОС ППО РФ) не були сталими, так як вимагали змін і корегування, доповнень, адаптації відповідно до соціально-економічного та техніко-технологічного розвитку Росії. Позитивним фактором є й те, що ці зміни та доповнення відображались в законодавчих і нормативно-правових актах.

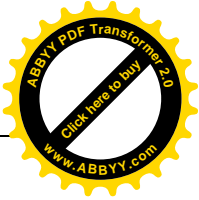
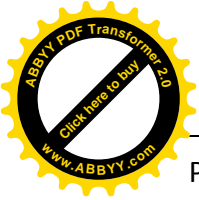
Завдяки ретроспективному аналізу нормативно-правової бази за період з 1992 по 2009 рр., ми виявили, що кожне з трьох поколінь ДОС ППО РФ мало відповідне нормативно-правове підґрунтя, прослідкували за його особливостями і встановили їх хронологічний порядок та логічні зв'язки між ними.

І все ж таки багато російських дослідників, в тому числі А. М. Козирін (директор Центру публічно-правових досліджень, м. Москва), виявляють найбільш суттєвий недолік діючого російського освітнього законодавства, який полягає в тому, що само це законодавство не повністю відображає радикальну зміну концепції нормативно-правового врегулювання освітніх відносин щодо залучення і активізації РФ в інтеграційних процесах. Воно містить більш декларативний характер і потребує більшої розробленості щодо конкретних кроків та алгоритмів реалізації зазначених пріоритетів, зміни філософії освітнього права і відповідно вимагає рефлексії в законодавчих актах.

Висновки. Отже, нами доведено, що однією з особливостей процесу стандартизації ППО РФ став високий рівень нормативно-правового забезпечення кожного її етапу. Цьому сприяло і те, що після розпаду СРСР в Російській Федерації залишився кращий науково-педагогічний потенціал та провідні наукові інституції професійно-технічної освіти. Завдяки розробці відповідної нормативно-правової бази стандарт став сприйматись не як консервативний інструмент, а як інструмент розвитку освіти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України. Т. О. Лукина. Якість освіти. ; гол. ред. В. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
2. Кудикіна Н. В. Державний стандарт професійно-технічної освіти як регулятор її відповідності соціально-економічним реаліям / Н. В. Кудикіна [Електронний ресурс]. –



Режим доступу:

http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rpzn/2008-2/08knvser.pdf

3. Конституція Російської Федерації «Російська газета», № 237, 25 грудня 1993; Конституція РФ. – М. : Проспект, 2000. – 48 с.

4. Концепция федеральных государственных образовательных стандартов общего образования : проект / Рос. акад. образования; под ред. А. М. Кондакова, А. А. Кузнецова. – М. : Просвещение, 2008. – С. 4.

5. Петров Н. Н. От администрирования к управлению: Формирование нового типа взаимоотношений между органами управления и учебными учреждениями профессионального образования. – СПб. : Скифия, 2001. – 78 с.

6. Томашенко В. В. Стандарты профессионально-технического образования Украины / В. В. Томашенко, А. Д. Симак, Н. Г. Ничкало и др. – К. : Науковий світ, 2000. – 60 с.

7. Указ Президента РСФСР от 11 июля 1991 г. N 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» (с изменениями от 14 февраля 2001 г., 5 октября 2002 г., 25 февраля 2003 г.)

8. Файзуллина Г. З. Об эффективности введения стандартов начального профессионального образования / Г. З. Файзуллина [Электронный ресурс]. - Режим доступу:

www.udmedu.ru/files/IK1/2-95_.doc

9. Федеральный освітній заклад «Центр освітнього законодавства Російської Федерації» [Электронный ресурс]. - Режим доступу:

<http://www.lexed.ru/pravo/theory/yagofarov2005/?511.html>

10. Ягафоров Д. А. Нормативно-правовое обеспечение образования: Правовое регулирование системы образования / Ягафоров Д. А. // учебн. пособ. для ВУЗов. – М. : Владос. – 2008. – 399 с.

РЕЗЮМЕ

И. Н. Савченко. Развитие нормативно-правового обеспечения процесса стандартизации в системе начального профессионального образования Российской Федерации.

С целью использования прогрессивных идей зарубежного опыта в отечественной образовательной практике, в статье проанализировано одну из особенностей стандартизации в системе начального профессионального образования Российской Федерации – высокий уровень нормативно-правового обеспечения этого процесса.

Ключевые слова: *нормативно-правовое обеспечение, стандарт, стандартизация, содержание образования, качество образования, начальное профессиональное образование, образовательное право, образовательное законодательство, закон, Российская Федерация*

SUMMARY

I. Savchenko. The development of regulatory provision of standardization system in initial professional education of Russian Federation.

The article analyzes one of the characteristics of the standardization process in the system of vocational education of the Russian Federation - a high level of normative-legal framework of this process, in order to use the progressive ideas of international experience in the national educational practice.

Key words: *regulatory and legal supply, standard, standardization, education content, quality education, initial professional education, educational law, law of education, law, Russian Federation*