

## ГЕНЕЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ПОЧАТКОВОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Сьогодні в ситуації економічної глобалізації проблеми підвищення якості професійної освіти і навчання (далі ПОН) набувають особливого сенсу у 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 [1].

Одночасно процеси інтернаціоналізації ринків робочої сили в країнах пострадянського простору педалюють дослідження 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 в кожній державі, що спрямована на систематизацію підходів в різних галузях діяльності з урахуванням нових потреб суспільства [2, С. 7].

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.

Загальновідомо, що демократичні зрушення 90 років, що відбувались в Російській Федерації після розпаду СРСР, призвели до появи ринкової економіки, спаду попиту на некваліфіковану робочу силу, впровадження автоматизованих ліній та високотехнологічних систем в промисловості, що відповідно відображалось 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 [3].

Існуючі невідповідності в свою чергу породжували наступні протиріччя: між визнаною потребою всіх користувачів освітніх послуг початкової професійної освіти РФ у 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). В радянський період ця проблема не поставала, тому що єдиний освітній простір забезпечувався жорсткими адміністративними методами та централізованими бюджетними асигнуваннями. В перехідний період ці рушійні сили перестали діяти, а замість них з'явилися конкуренція та договірно-правові відносини [4, С. 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 у 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, в 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.

Слід зазначити, що до 1991 року професійно-технічна освіта Росії розглядалась в контексті концепції розвитку освіти всіх 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 нормативно-правової бази. Перший Указ Президента Росії Б.М. Єльцина «Про першочергові заходи щодо розвитку освіти в РСФСР» 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 [5]. 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 приймати 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 [6].

Тому, завдяки вивченню кращого міжнародного досвіду з проблеми, введення державних освітніх стандартів в Російській Федерації планувалось здійснити у відповідності ст. 13 Міжнародного пакту о економічних, соціальних і культурних правах, який наголошував, що в контексті забезпечення прав людини освітній стандарт є документом, якій створює важливі умови здійснення права на освіту і по своєму змістові повинен відповідати як правам того хто навчається, так і тих хто навчає [7].

Науковцями, державними діячами, методичними працівниками російської освіти було обґрунтовано необхідність впровадження стандартів в 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 в галузі 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.

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.В. Спаської, В.І. Шкатули, В.Є. Шудєгова, Д.А. Ягофарова, В.О. Зайчука, В.Г. Кременя.

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 безпосередньо 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 і 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 в повній мірі зреалізовує права особистості і громадянина. Цей тип взаємовідносин на думку О. Г. Асмолова, О. М. Кондакова, О. О. Кузнецова, М. Д. Нікандрова, М. В. Рижаква 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 [8].

Розкриємо зміст дефініцій законодавчо-правового поля, що використовуються у даній статті. Термін «освітнє право» провідний науковець в 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 ряду 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) [9, С. 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 (М.М. Пендюра, С.П. Коталейчук, Л.С. Сакур). 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.

Освітнє законодавство - в 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 й освітнє законодавство регулюють педагогічні, адміністративні, психологічні, трудові, фінансово-економічні, суспільно-громадські відносини в галузі, тобто виокремлюють в 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 по створенню 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.

Норми права в галузі стандартизації ППО РФ становлять юридичне підґрунтя здійснення навчального процесу, виступають прозорими гарантими 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 діючі закони, а також реалізація вже прийнятих законів – актуальне, важливе і надто складне державне завдання [10].

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 соціально-економічного і техніко-технологічного розвитку Росії. Позитивним фактором є і 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.

Отже, підсумовуючи можна зазначити, що однією з особливостей процесу стандартизації ППО РФ є 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.

### **Використана література:**

1. Файзуллина Г.З. Об эффективности введения стандартов начального профессионального образования / Г.З. Файзуллина [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.udmedu.ru/files/IK1/2-95\\_.doc](http://www.udmedu.ru/files/IK1/2-95_.doc)
2. Томашенко В.В. Стандарты профессионально-технического образования Украины / В.В. Томашенко, А.Д.Симақ, Н.Г.Ничкало и др.. - К.: Науковий світ, 2000. - 60 с.
3. Кудикіна Н.В. Державний стандарт професійно-технічної освіти як регулятор її відповідності соціально-економічним реаліям / Н.В. Кудикіна [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Rpzn/2008-2/08knvser.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rpzn/2008-2/08knvser.pdf)
4. Петров Н.Н. От администрирования к управлению: Формирование нового типа взаимоотношений между органами управления и учебными учреждениями профессионального образования. – СПб: СКИФИЯ, 2001. – 78 с.
5. 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.)
6. Конституция Российской Федерации «Российская газета», № 237, 25 грудня 1993; Конституция РФ. - М.: Проспект, 2000. - 48 с.
7. Д. А. Ягофаров Нормативно-правовое обеспечение образования: Правовое регулирование системы образования / Ягофаров Д.А. // учебн.пособ. для вузов, М. : Владос. – 2008. – 399 стр.
8. Концепция федеральных государственных образовательных стандартов общего образования : проект / Рос. акад. образования; под ред. А. М. Кондакова, А. А.

- Кузнецова. – М. : Просвещение, 2008. 39 с. – (Стандарты второго поколения). С – 4
9. Федеральный освітній заклад «Центр освітнього законодавства Російської Федерації» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/yagofarov2005/?511.html>
  10. Є.В.Красняков Освітянське законодавство України не безпідставно претендує на окрему й самостійну галузь законодавства Є.В.Красняков ж-л «Освіта Донбасу», 2005 р., №4 /С.96 – 99).