

Новая нормативно-правовая модель реализации программ профессионального обучения



БЛИНОВ
Владимир Игоревич,
доктор педагогических наук, профессор, директор Научно-исследовательского центра профессионального образования и систем квалификаций ФИРО РАНХиГС, Москва



САЗОНОВ
Борис Алексеевич,
кандидат технических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра профессионального образования и систем квалификаций ФИРО РАНХиГС, Москва



КУРТЕЕВА
Лариса Надировна,
кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра профессионального образования и систем квалификаций ФИРО РАНХиГС, Москва

Аннотация

В статье рассматривается актуальная задача разработки и использования в российском образовании новой нормативно-правовой модели реализации профессионального обучения, основанной на использовании реестров профессиональных стандартов и независимой оценки квалификаций. Авторами предложены возможные подходы к выработке новой нормативно-правовой модели формирования и реализации образовательных программ профессионального обучения и особенности перехода от действующей модели к перспективной нормативно-правовой

Ключевые слова:

профессиональное обучение, нормативно-правовая модель, профессиональные стандарты, оценка квалификаций, подготовка рабочих кадров

Профессиональное обучение все чаще оказывается в фокусе внимания как работодателей, так и педагогов профессионального образования, поскольку именно оно начинает играть роль важнейшего фактора кадрового обеспечения на уровне квалификаций рабочих. Действительно, статистика свидетельствует, что сегодня на российском рынке труда численность рабочих составляет примерно 38 млн человек [2]. Выпуск рабочих из организаций среднего профессионального образования составляет ежегодно примерно 170 тыс. человек [1], с устойчивой тенденцией к снижению этого числа, — то есть примерно 0,45%. Воспринимать СПО в качестве полноценного источника пополнения кадрового ресурса не приходится.

Современную нормативно-правовую базу реализации действующей системы профессионального обучения определяют следующие документы:

Блинов В. И., Сазонов Б. А., Куртеева Л. Н. Новая нормативно-правовая модель реализации программ профессионального обучения // Профессиональное образование и рынок труда. — 2020. — № 1. — С. 4–13. — DOI 10.24411/2307-4264-2020-10101.

– Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273 (с изм. и доп. на 01.05.2019)¹ (далее — Закон);

– Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.04.2013 № 292 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения»²;

– Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 02.07.2013 № 513 «Об утверждении Перечня профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение»³;

– Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12.04.2013 № 148н «Об утверждении уровней квалификаций в целях разработки проектов профессиональных стандартов»⁴;

– Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29.09.2014 № 667н «О реестре профессиональных стандартов (перечне видов профессиональной деятельности)»⁵;

– Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12.12.2016 № 726н «Об утверждении Положения о разработке наименований квалификаций и требований к квалификации, на соответствие которым проводится независимая оценка квалификации»⁶;

– Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19.12.2016 № 758н «Об утверждении Примерного положения о совете по профессиональным квалификациям и Порядка наделения совета по профессиональным квалификациям полномочиями по организации проведения независимой оценки квалификации по определенному виду профессиональной деятельности и прекращения этих полномочий»⁷.

Закон устанавливает общие положения относительно статуса программ профессионального обучения и их реализации в системе образования, относит образовательные программы профессионального обучения к основным образовательным программам (ст. 12, п. 2). Среди программ профессионального обучения Закон выделяет: программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих; программы переподготовки рабочих и служащих; программы повышения квалификации рабочих и служащих (ст. 12, п. 3).

Профессиональное обучение направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции, в том числе для работы с конкретным оборудованием, технологиями, аппаратно-программными и иными профессиональными средствами, получение указанными лицами квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего без изменения уровня образования (п. 1, ст. 73).

¹ <https://base.garant.ru/70291362/>

² <https://base.garant.ru/70382976/>

³ <http://ivo.garant.ru/#/document/70433916/paragraph/1:0>

⁴ <https://base.garant.ru/70366852/>

⁵ <https://base.garant.ru/70807194/>

⁶ <http://ivo.garant.ru/#/document/71577678/paragraph/1:0>

⁷ <http://ivo.garant.ru/#/document/71580458/paragraph/1:0>

Под профессиональным обучением по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих в Законе (п. 2, ст. 73) понимается профессиональное обучение лиц, ранее не имевших профессии рабочего или должности служащего.

Под профессиональным обучением по программам переподготовки рабочих и служащих в Законе (п. 3, ст. 73) понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего (профессии рабочих) или должность служащего (должности служащих), в целях получения новой профессии рабочего или новой должности служащего с учетом потребностей производства, вида профессиональной деятельности.

Под профессиональным обучением по программам повышения квалификации рабочих и служащих в Законе (п. 4, ст. 73) понимается профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего (профессии рабочих) или должность служащего (должности служащих) в целях последовательного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков по имеющейся профессии рабочего или имеющейся должности служащего без повышения образовательного уровня.

В соответствии с п. 5 ст. 12 Закона образовательные программы профессионального обучения разрабатываются и утверждаются самостоятельно организацией, осуществляющей образовательную деятельность.

В отдельных случаях¹, установленных Законом, другими федеральными законами, заинтересованными ведомствами разрабатываются и утверждаются примерные или типовые программы профессионального обучения (например, в области безопасности на транспорте, авиационной безопасности и в других сферах деятельности). На основе примерных программ организациями, осуществляющими образовательную деятельность, разрабатываются соответствующие программы профессионального обучения (п. 15, ст. 12).

Общие требования к реализации основных профессиональных образовательных программ профессионального обучения:

– могут реализоваться организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как самостоятельно, так и посредством сетевых форм их реализации (п. 1, ст. 13);

– могут реализовываться с использованием различных образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий и электронного обучения (п. 2, ст. 13);

– при реализации основных профессиональных образовательных программ профессионального обучения может применяться форма организации образовательной деятельности, основанная на модульном принципе представления содержания образовательной программы и построения учебных планов, использовании соответствующих образовательных технологий (п. 3, ст. 13);

– для установления трудоемкости освоения основных профессиональных образовательных программ могут применяться зачетные единицы (п. 4, ст. 13). Количество зачетных единиц по основной профес-

¹ Например, типовые программы профессионального обучения в области международных автомобильных перевозок утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта (п. 9, ст. 73).

сиональной образовательной программе профессионального обучения может устанавливаться организацией, разработавшей образовательную программу (п. 5, ст. 13);

– основные профессиональные образовательные программы профессионального обучения могут предусматривать проведение практики обучающихся (п. 6, ст. 13);

– организация проведения практики, предусмотренной образовательной программой, осуществляется организациями, осуществляющими образовательную деятельность, на основе договоров с организациями, осуществляющими деятельность по образовательной программе соответствующего профиля; практика может быть проведена непосредственно в организации, осуществляющей образовательную деятельность (п. 7, ст. 13).

Обучение по основным профессиональным образовательным программам профессионального обучения с учетом потребностей, возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися может осуществляться в очной, очно-заочной или заочной форме (п. 2, ст. 17); допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения (п. 4, ст. 17); формы обучения по основным профессиональным образовательным программам профессионального обучения определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (п. 5, ст. 17).

Профессиональное обучение осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в учебных центрах на производстве, а также в форме самообразования (п. 6, ст. 73).

Учебные центры могут создаваться в разных организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для создания юридических лиц, или в качестве структурных подразделений юридических лиц (п. 6, ст. 73).

Важнейшее значение для системы профессионального обучения имеет Перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, устанавливающий наименования профессий и должностей служащих с указанием присваиваемой по соответствующим профессиям рабочих, должностям служащих квалификации и возможных значений, присваиваемых выпускникам квалификационных разрядов, классов, категорий. Перечень утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (п. 7, ст. 73).

Содержание и продолжительность профессионального обучения определяется конкретной образовательной программой профессионального обучения, разрабатываемой организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (п. 8, ст. 73).

Профессиональное обучение завершается итоговой аттестацией в форме квалификационного экзамена (п. 1, ст. 74).

Квалификационный экзамен проводится организацией, осуществляющей образовательную деятельность, для определения соответствия полученных знаний, умений и навыков слушателей требованиям программы профессионального обучения и установления на этой основе лицам, прошедшим профессиональное обучение, квалификационных разрядов, классов, категорий по соответствующим профессиям рабочих, должностям служащих (п. 2, ст. 74).

Квалификационный экзамен независимо от вида профессионального обучения включает в себя практическую квалификационную работу и проверку теоретических знаний в пределах квалификационных требований, указанных в квалификационных справочниках, и (или) профессиональных стандартах по соответствующим профессиям рабочих, должностям служащих. К проведению квалификационного экзамена привлекаются представители работодателей, их объединений (п. 3, ст. 74).

Лицам, успешно сдавшим квалификационный экзамен, присваивается разряд или класс, категория по результатам профессионального обучения и выдается свидетельство о профессии рабочего, должности служащего.

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18.04.2013 № 292¹ утвердил порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения (далее — Порядок) и ввел его в действие с 1 сентября 2013 года. Порядок в концентрированном виде подтверждает положения Закона, касающиеся организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения и уточняет некоторые из них.

Действующий перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, утвержден Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 02.07.2013 № 513². До введения указанного Перечня действовал перечень профессий профессиональной подготовки, введенный утратившим силу Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.04.2011 № 1440. До 2011 года действовал перечень профессий профессиональной подготовки, утвержденный приказом Минобрнауки России от 29.10.2001 № 3477. Предшественником последнего перечня был перечень профессий, утвержденный Приказом Госпрофобра СССР от 10.07.1987 № 105.

Принятие и введение в действие с 1 января 2013 года нового Закона дало старт разработке многочисленных нормативных актов, которые должны были привести сложившуюся образовательную практику в соответствие новому закону. Были пересмотрены и утверждены новые Перечни направлений подготовки и специальностей высшего образования, перечни профессий и специальностей СПО. Приказом Минобрнауки Российской Федерации от 02.07.2013 № 513 был утвержден действующий

¹ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70282976/>

² <https://base.garant.ru/70433916>

Перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение.

В действующий Перечень вернулась графа «Квалификация», в которой для профессий рабочих указаны присваиваемые по результатам профессионального обучения квалификационные разряды (от 1-го до 8-го); для должностей служащих — категории, классы квалификации. Диапазоны назначаемых квалификационных разрядов соответствуют Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих (ЕТКС), утвержденному Постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 16.01.85 № 17/2–54¹. Действующий Перечень, по которому осуществляется профессиональное обучение, имеет серьезные недостатки. Используемая в Перечне система кодирования не предусматривает установления связи между профессиями Перечня и профессиями, специальностями, реализуемыми в системе СПО, что затрудняет восприятие комплексов профессий и специальностей СПО и профессий профессионального обучения как связанных элементов системы непрерывного профессионального образования. Уровни квалификаций, назначенные в Перечне отдельным профессиям и должностям служащих, не соответствуют уровням квалификаций, утвержденным Приказом Минтруда России от 12.04.2013 № 148н «Об утверждении уровней квалификаций в целях разработки проектов профессиональных стандартов» и нуждаются в пересмотре.

Действующий Перечень основывается на нормативной базе традиционной сложившейся в России системы квалификаций (ЕКС, ЕТКС). Перечень включает около 5000 рабочих профессий и более 100 должностей служащих, что значительно превышает количество профессиональных стандартов (около 1500), включенных к настоящему времени в Реестр профессиональных стандартов Минтруда России² (далее — Реестр профстандартов), представляющих формирующийся сегмент новой российской системы квалификаций. Расхождение между количеством профессий профессионального обучения (более 5000) и количеством включенных в Реестр профессиональных стандартов является весьма существенным. Актуализация действующего Перечня профессий рабочих, должностей служащих вследствие данного расхождения представляется нецелесообразной.

Для обеспечения актуализации Перечня в перспективе важным является установление соответствия между значениями квалификационных уровней для разработки профессиональных стандартов (1-й — 8-й уровни) и значениями квалификационных разрядов по ЕТКС (1-й — 8-й разряды). Очевидно, что квалификационный уровень токаря 8-го разряда является значительно более высоким, чем уровень 3 по перечню уровней квалификации, установленных Минтрудом России.

В перспективе программы профессионального обучения должны ориентироваться не на подготовку кадров с целью повышения квалификационного разряда, а на освоение предусмотренных профессиональными

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92907/

² <https://profstandart-rosmintrud.ru/reestr-profstandartov>

стандартами трудовых функций квалификационных уровней 2–4, а также квалификаций, включенных в перечень наименований квалификаций и их характеристик в «Реестр сведений о проведении независимой оценки квалификаций»¹ (далее — Реестр НОК). В характеристиках квалификаций, включенных в Реестр НОК, приведены составы трудовых функций, которые необходимо освоить претендентам на присвоение соответствующей квалификации. Освоившим определенную трудовую функцию по результатам обучения будет возможно присваивать уровень квалификации, к которому отнесена освоенная трудовая функция в профессиональном стандарте.

Таким образом, за основу новых квалификационных уровней подготовки по рабочим профессиям должны будут браться характеристики квалификаций в соответствии с новой формирующейся в России системой квалификаций.

Несоответствие уходящей в прошлое российской системы квалификаций, основанной на ЕТКС, и новой, находящейся в стадии становления российской системы квалификаций, включающей активно пополняемые Реестр профстандартов и Реестр НОК, делает актуальной задачу разработки и использования в российском образовании новой нормативно-правовой модели реализации профессионального обучения, основанной на применении вышеуказанных реестров.

В связи с тем, что основными документами, определяющими состав образовательных программ и содержание подготовки для системы профессионального обучения, в новой нормативно-правовой модели становятся профессиональные стандарты и перечень квалификаций Реестра НОК, целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в терминологию. От термина «профессии рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение», возможно, целесообразно будет перейти к использованию термина «квалификации рабочих и служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение».

В связи с предстоящим постепенным переходом от традиционной системы квалификаций, основанной на ЕКС и ЕТКС, к новой системе квалификаций, необходимо оценить предложения, суть которых сводится к отсутствию необходимости отдельного Перечня или перечня квалификаций, по которым проводится профессиональное обучение, в условиях формирования новой системы квалификаций в Российской Федерации. В перспективе количество профессий, должностей служащих, по которым будет осуществляться профессиональное обучение, может стать несчетным и определяться количеством основных образовательных профессиональных программ, сформированных на базе Реестра профстандартов и Реестра НОК, а также программ, направленных на освоение входящих в профессиональные стандарты отдельных обобщенных трудовых функций и отдельных трудовых функций.

Таким образом, профессиональное обучение может проводиться по освоению любых квалификаций, профессий и должностей служащих,

¹ <https://nok-nark.ru>

основываясь только на профессиональных стандартах и перечне квалификаций, входящем в Реестр НОК. Принятие решения об отказе в перспективе от использования Перечня избавило бы от необходимости введения достаточно громоздкого перечня и внесения в него изменений при каждом добавлении в реестр нового профессионального стандарта.

Перечень является опорным документом действующей нормативно-правовой модели реализации профессионального обучения. Возможный отказ от применения в образовательной практике Перечня ставит ряд вопросов, на которые необходимо ответить, предлагая ту или иную модель новой нормативно-правовой базы реализации профессионального обучения:

– Что будет использоваться в качестве наименования профессии, наименования должности служащего?

– Какая профессия, должность служащего будет записываться в документ о квалификации выпускника системы профессионального обучения?

– Изменятся ли требования к формированию содержания образовательной программы и если изменятся, то как?

– Как будут различаться квалификационные уровни выпускников: по сетке тарифных разрядов и сетке категорий служащих или по уровням квалификаций, установленных Минтрудом России для разработки профессиональных стандартов, и как присваиваемый уровень квалификации будет записываться в документ о квалификации?

– Что будет предметом лицензирования образовательной деятельности организации, реализующей программы профессионального обучения?

По прогнозам специалистов в области регулирования трудовых отношений, в течение ближайших пяти лет ЕКС и ЕТКС утратят свое значение, и основными документами, регулирующими трудовые отношения, станут профессиональные стандарты.

Актуальным инструментом для разработчиков и пользователей профессиональных стандартов является электронный ресурс «Профессиональные стандарты. Программно-аппаратный комплекс»¹, который представляет собой опорный документ системы профессионального обучения. Но актуальным опорным документом действующей нормативно-правовой модели реализации профессионального обучения является Перечень. Прежде чем предположить возможность отказа от его применения в образовательной практике в пользу использования нового опорного инструмента «Национальный реестр профессиональных стандартов», требуется ответить на ряд ранее поставленных вопросов.

Несмотря на то что российское законодательство в настоящее время все еще ориентировано на понятия «профессия», «должность» рабочего, служащего, анализ современных тенденций профессионального обучения показал, что феномены «профессия» или «должность» уже не отражают в достаточной степени конкретные сущности квалификаций на рынке труда. Провайдеры образовательных услуг ориентируются

¹ <http://profstandart.rosmintrud.ru>

на разработку коротких программ, результатом которых является конкретная квалификация или даже трудовая функция, что соответствует интересам современных работодателей.

В качестве опорного документа новой нормативно-правовой модели целесообразно использовать только Реестр профстандартов. Реестр НОК может рассматриваться как вспомогательный инструмент, на который можно ориентироваться при оценке и официальном подтверждении полученных в процессе обучения квалификаций.

Анализ возможности использования Национального реестра профессиональных стандартов в качестве опорного инструмента новой нормативно-правовой модели системы профессионального обучения позволяет сформулировать ряд положений, характеризующих ее современное состояние и перспективы дальнейшего развития.

1. В настоящее время профессиональное обучение реализуется в соответствии с правовыми нормами действующей нормативно-правовой модели (НПМ), опорным документом которой является Перечень, сформированный на основе ЕТКС и ЕКСД. Действующая НПМ не соответствует перспективам развития нормативной базы подготовки и использования кадров квалифицированных рабочих и служащих, основным опорным документом которой становится Реестр профстандартов.

2. Реестр профстандартов, являющийся опорным документом новой НПМ, активно пополняется, но пока не охватывает всех профессий рабочих и должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение. С другой стороны, внедрение новой НПМ становится все более актуальным, а ее опорный документ — Реестр профстандартов — все в большей мере используется при формировании программ профессионального обучения. Этим обуславливается необходимость введения переходного периода, когда в качестве основной будет использоваться новая НПМ реализации программ профессионального обучения. При этом в случаях, когда отсутствуют ПС по некоторым профессиям и должностям служащих, допустимо будет реализовывать профессиональное обучение по нормам действующей НПМ.

3. Ориентируясь на окончательный в перспективе переход на новую НПМ реализации профессионального обучения, целесообразно дать развернутую характеристику новой НПМ и сформулировать предложения по внесению необходимых изменений и дополнений в действующие нормативные правовые документы.

4. Главным отличием новой НПМ реализации профессионального обучения является отказ от обязательного применения Перечня, являющегося опорным документом действующей НПМ. Опорным документом новой НПМ является Реестр профстандартов. В связи с этим необходимо внести изменения в некоторые нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность сферы образования.

5. Необходимо дополнить новую НПМ рекомендациями по оформлению документа о квалификации, указав на необходимость включения в него приложения, в котором будут перечисляться освоенные слушателем трудовые и обобщенные трудовые функции и содержаться отметки о сданных квалификационных экзаменах.

6. Действующая НППМ сохраняется и будет продолжать использоваться в тех случаях, когда для реализации определенных программ профессионального обучения в Реестре профстандартов отсутствуют необходимые ПС. По мере пополнения данного реестра все в большей мере будет использоваться новая НППМ, важность же и частота использования действующей НППМ будет снижаться.

7. С переходом к новой НППМ реализации программ профессионального обучения количество реализуемых программ профессионального обучения становится несчетным. На базе одного или нескольких ПС образовательными организациями могут формироваться десятки программ профессионального обучения. Для систематизации программ профессионального обучения и обеспечения возможности статистического учета подготовки кадров в системе профессионального обучения необходимо разработать специальную систему классификации основных профессиональных образовательных программ.

8. Система классификации основных профессиональных образовательных программ должна позволять относить программы к типу «Программы профессионального обучения» и распределять их по областям и видам профессиональной деятельности, по уровням квалификации и по продолжительности обучения. Система классификации должна быть единой для всех основных профессиональных образовательных программ, включая программы профессий и специальностей, реализуемые в системе СПО.

Литература

1. Образование в цифрах: 2019: краткий статистический сборник / сост. Н. В. Бондаренко, Л. М. Гохберг, Н. В. Ковалева и др. — М.: НИУ ВШЭ, 2019. — 96 с.

2. Разумова Т., Черных Е. Взгляд на профессиональное обучение рабочего класса с позиции разных научных школ // Экономист. — 2017. — № 1. — С. 71–84.