

Реформа системы высшего образования в России: проблемы законодательного регулирования и стандартизации

Резюме. Статья посвящена проблемам реформирования системы российского высшего образования в контексте его законодательного регулирования и стандартизации. Автор исходит из того, что отсутствие собственной независимой концепции образования в условиях обострения геополитической обстановки и выхода из Болонского процесса представляет собой одну из главных угроз национальной безопасности России. Автором предпринята попытка объективно оценить текущее состояние правового регулирования в области высшего образования. С этой целью в статье характеризуются изменения параметров стандартизации в области образования в контексте внутригосударственных реформ, проводимых в последние годы и обусловленных вступлением в Болонский процесс. Автор аргументирует, что законодательные новеллы на данном историческом этапе детерминировали ряд системных проблем государственного управления в области образования. Одна из наиболее сложных и негативно сказывающихся на качестве образования проблем связана с безальтернативным внедрением компетентностного подхода к разработке образовательных программ. Автор приходит к выводу, что государственную политику в области высшего образования следует переориентировать на возврат к фундаментальному подходу в высшем образовании по общему правилу для всех специальностей и направлений подготовки. При этом компетентностный подход необходимо внедрять разумно и лишь для тех специальностей, для которых такой подход объективно более эффективен. Такое основополагающее для отечественного высшего образования решение автор считает необходимым закрепить в качестве принципа государственной политики в области образования и предлагает один из возможных вариантов юридико-технического оформления данного принципа.

Ключевые слова: система образования; высшее образование; стандартизация; фундаментальный подход; компетентностный подход; компетенции; специалитет; бакалавриат; магистратура; аспирантура

Для цитирования: Кулаков Н. А. Реформа системы высшего образования в России: проблемы законодательного регулирования и стандартизации. *Lex russica*. 2023. Т. 76. № 11. С. 129–139. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.204.11.129-139

Higher Education System Reform in Russia: Problems of Legislative Regulation and Standardization

Nikolay A. Kulakov

Saint-Petersburg University of the Ministry
of Internal Affairs of the Russian Federation
St. Petersburg, Russian Federation

Abstract. The paper is devoted to the problems of reforming the system of Russian higher education in the context of its legislative regulation and standardization. The author proceeds from the fact that the absence of its own independent concept of education in the context of the aggravation of the geopolitical situation

and withdrawal from the Bologna process is one of the main threats to Russia's national security. The author attempts to objectively assess the current state of legal regulation in the field of higher education. To this end, the paper characterizes the changes in the parameters of standardization in the field of education in the context of domestic reforms carried out in recent years and due to the entry into the Bologna process. The author argues that legislative innovations at this historical stage determined a number of systemic problems of public administration in the field of education. One of the most difficult and negatively affecting the quality of education problems is associated with the non-alternative introduction of a competence-based approach to the development of educational programs. The author concludes that the state policy in the field of higher education should be reoriented to return to the fundamental approach in higher education according to the general rule for all specialties and areas of training. At the same time, the competence approach should be implemented reasonably and only for those specialties for which such an approach is objectively more effective. The author considers it necessary to consolidate such a fundamental decision for domestic higher education as a principle of state policy in the field of education and suggests one of the possible options for the legal and technical formalization of this principle.

Keywords: education system; higher education; standardization; fundamental approach; competence approach; competencies; specialty; bachelor's degree; master's degree; postgraduate studies

Cite as: Kulakov NA. Higher Education System Reform in Russia: Problems of Legislative Regulation and Standardization. *Lex russica*. 2023;76(11):129-139. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2023.204.11.129-139

В условиях беспрецедентного давления со стороны ряда наиболее развитых государств (прежде всего США, Великобритании и стран Европейского Союза), политики которых прямо заявляют о необходимости значительного снижения социально-экономического потенциала России, одной из приоритетных задач для нас становится устранение зависимости от таких стран в различных областях. Не является исключением в этом смысле российское высшее образование, которое с начала 2000-х гг. поэтапно реформировалось в контексте параметров Болонской системы. Данная система предполагает унификацию уровней и стандартов высшего образования с целью взаимной интеграции национальных образовательных систем.

Вместе с тем внедрение болонских стандартов в отечественную образовательную практику детерминировало целый комплекс негативных тенденций, существенно снизивших качество высшего образования. Более того, находиться в зависимости от принципов стандартизации образования, определяемых специалистами из недружественных стран, Российская Федерация, по изложенным выше причинам, позволить себе дальше не может. Отсутствие собственной концепции образования в условиях обострения геополитической обстановки —

прямая угроза существованию России как государства.

В ходе 18-й встречи Наблюдательной группы по реализации Болонского процесса, состоявшейся 11–12 апреля 2022 г. в г. Страсбурге (Франция), было рассмотрено обращение Министерства высшего образования и науки Украины с требованием о приостановке участия Российской Федерации в Болонском процессе¹. Итогом стало удовлетворение данного требования. В свою очередь, в конце мая 2022 г. Минобрнауки России заявило о намерении отказаться от Болонской системы и создать свою уникальную систему высшего образования, в основу которой будут положены национальные интересы и максимальные возможности для студентов².

Проблема реформирования российского образования была поднята Президентом РФ 21 февраля 2023 г. в рамках ежегодного Послания Федеральному Собранию. Глава государства в качестве приоритета внутренней политики ориентировал на синтез всего лучшего, что было в советской системе образования, и опыта последних десятилетий. В связи с этим Президент РФ предложил вернуться к традиционной для нашей страны базовой подготовке специалистов с высшим образованием³.

¹ Липин Д. А. Болонская образовательная система в аспекте защиты суверенитета Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 8. С. 13–15.

² Тадтаев Г., Фурсеев И. Минобрнауки заявило о планах отказаться от Болонской системы // РБК. Новости. 2022. 24 мая.

³ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565> (дата обращения: 25.05.2023).

Таким образом, в реформировании отечественного образования (в том числе высшего) сформировался вектор на формирование собственной независимой системы, в основу которой должны лечь прежде всего традиционные для нашего государства принципы. В настоящее время уполномоченными органами государственной власти осуществляется разработка соответствующих законодательных предложений. Вместе с тем единое понимание содержания проводимой реформы в российском обществе отсутствует. От того, что именно с содержательной точки зрения будет вложено законодателем в понятие «традиционная для нашей страны базовая подготовка специалистов с высшим образованием», будет зависеть дальнейший ход реформы высшего образования и его качество.

В связи с этим попытаемся объективно оценить текущее состояние правового регулирования в области высшего образования. Прежде всего проследим, как менялось содержание административно-правового регулирования, в частности параметры стандартизации в области образования в России, в контексте внутригосударственных реформ и вступления в Болонский процесс.

Начало 90-х гг. в России характеризовалось кардинальными социально-экономическими изменениями. В возникших условиях советская система образования, предполагавшая государственный план на подготовку профессиональных специалистов для плановой экономики, не отвечала рыночным реалиям. При этом в связи с новым хозяйственным укладом и появлением большого числа вузов различных форм собственности остро встал вопрос о единых стандартах высшего образования в России⁴.

Первым шагом на пути реформирования образования стало принятие Закона от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании». Под федеральным государственным образовательным стандартом данный Закон понимал совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ различных уровней образования. Позже обязан-

ность государства устанавливать федеральные государственные образовательные стандарты получила конституционное закрепление в ч. 5 ст. 43 Конституции РФ. Следствием законодательных новелл стало принятие в период с 1994 по 1998 г. ряда государственных образовательных стандартов — так называемых стандартов первого поколения. Государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ГОС ВПО) охватывали 92 направления подготовки по 422 специальностям. Специалисты отмечают следующие особенности ГОС ВПО первого поколения: стандартизация высшего образования предполагала совокупность федерального и регионального (национально-регионального) компонента; ГОС ВПО первого поколения разрабатывались в период стагнации экономики и в подавляющем большинстве исходили из требований академических сообществ. Однако при этом сохранялись лучшие традиции советского образования — фундаментальность и широта подготовки⁵; предусматривался обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников⁶.

Следующая стадия реформирования российского высшего образования связана с принятием в 2000 г. ГОС ВПО второго поколения. Эти стандарты, определяя требования к выпускникам, стали исходить из учетно-квалификационных требований Минтруда. Причем такие требования согласовывались с федеральными органами исполнительной власти. Сохранение ориентации на знаниевую модель, наряду с сохранением отрыва от реалий развивающейся национальной экономики, низкой сопоставимостью образовательных программ и результатов обучения, а также недостаточное включение вузов в профессиональные сети воспринимались в качестве недостатков второго поколения ГОС ВПО⁷.

Вместе с тем в условиях продолжения внешнеполитического курса на интеграцию Российской Федерации в международное, и прежде

⁴ Долинская В. В. Новый Закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО // *Цивилист*. 2013. № 3. С. 23–34.

⁵ Блинов В. И., Виненко В. Г., Сергеев И. С. Методика преподавания в высшей школе. М., 2013. С. 15.

⁶ Давыденко Т. М. О ходе выполнения работ по переходу на государственные образовательные стандарты нового поколения // URL: https://dropdoc.ru/doc/671083/o-hode-vypolneniya-rabot-po-perehodu-na-federal._nye (дата обращения: 25.05.2023). С. 6.

⁷ Давыденко Т. М. Указ. соч.

всего европейское, социально-экономическое пространство росло и число сторонников присоединения к Болонскому процессу. Его суть состоит в создании единого европейского образовательного пространства. Внедрение стандартов болонской системы в национальное образование представляет собой унификацию правового статуса национальных и европейских систем образования⁸.

Необходимо отметить, что базовым документом, на основе которого осуществляется Болонский процесс, является принятая 19 июня 1999 г. в г. Болонья (Италия) Декларация о создании общеевропейского пространства высшего образования. Принципы общего образовательного пространства заложены и в принятой 25 мая 1998 г. представителями Франции, Италии, Германии и Великобритании совместной Сорбонской декларации по гармонизации архитектуры европейской системы высшего образования⁹.

Болонская декларация предполагает: принятие системы сопоставимых академических степеней, в том числе через внедрение унифицированного приложения к диплому; внедрение модульной системы образования, состоящей из двух циклов — бакалавриат и магистратура; введение европейской системы зачетных единиц трудоемкости (системы баллов) ECTS (European Credit Transfer System); приоритет компетентностной модели образования над фундаментальной (знаниевой) моделью, которая традиционно лежала в основе отечественного образования.

Российская Федерация присоединилась к Болонскому процессу в 2003 г., подписав Декларацию о создании общеевропейского пространства высшего образования (Болонскую декларацию). С этого момента внедрение параметров Болонской системы стало приоритетом в управленческой деятельности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки). Прежде всего был

принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, определяющих дорожную карту по внедрению Болонских стандартов. К их числу можно отнести решение коллегии Минобрнауки РФ от 16.12.2004 № ПК-8 «Об интеграции научной и образовательной деятельности и реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации»¹⁰, План мероприятий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации на 2005–2010 годы¹¹, приказ Минобрнауки РФ от 29.07.2005 № 215 «Об инновационной деятельности высших учебных заведений по переходу на систему зачетных единиц»¹² и др.

Безусловно, принципиальное отличие болонских принципов образования от принципов отечественной образовательной практики требовало законодательного обеспечения. Прежде всего был принят Федеральный закон от 01.12.2007 № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части корректировки понятия и структуры государственного образовательного стандарта». Данный законодательный акт регулировал особенности образовательного процесса в вузах при переходе к новым федеральным государственным образовательным стандартам. Кроме введения понятия федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС), была законодательно оформлена его новая структура, которая актуальна и на сегодняшний день.

В этот период под общим руководством Минобрнауки России параллельно велась работа над новым федеральным законом об образовании, который бы учитывал реалии Болонского процесса, а также разрабатывались новые федеральные государственные образовательные стандарты, которые стали именоваться стандартами третьего поколения. В разработке проектов ФГОС приняли участие

⁸ Кудряшова С. Н. Национальная система квалификаций как инструмент государственной политики на рынке труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 2. С. 24–26.

⁹ См.: Joint declaration of the European Ministers of Education — The Bologna Declaration of 19 June 1999 // URL: http://www.magna-charta.org/resources/files/BOLOGNA_DECLARATION.pdf (дата обращения: 24.05.2023).

¹⁰ Официальные документы в образовании. 2005. № 7.

¹¹ Приказ Минобрнауки РФ от 15.02.2005 № 40 «О реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования Российской Федерации» // Бюллетень Министерства образования и науки РФ. 2005. № 4.

¹² Официальные документы в образовании. 2005. № 22.

представители более 400 крупнейших российских предприятий, государственных корпораций, научно-исследовательских организаций. В целях рассмотрения проектов ФГОС в структуре Минобрнауки России был сформирован Совет по федеральным государственным образовательным стандартам, в составе которого стали функционировать рабочие группы по уровням образования¹³.

Принятие Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁴, по всей видимости, должно было юридически оформить двухуровневую систему образования и ориентир на компетентностную модель обучения. Однако законодатель пошел по иному пути и закрепил в ч. 5 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ модель, предполагающую параллельное существование как традиционной для российской образовательной практики одноуровневой (специалитет), так и двухуровневой системы образования (бакалавриат, магистратура).

Такое гибридное решение, вероятно, было предопределено попыткой совместить традиции и реалии отечественной образовательной практики и Болонские стандарты. Вместе с тем избранный подход породил целый комплекс проблем. Во-первых, это проблемы, связанные с оценкой работодателями достаточности уровня образования при назначении на должность. Другая системная проблема связана с местом подготовки кадров высшей квалификации в системе образования.

Отметим, что в развитие изложенного Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию 2023 г. предложения о возврате к традиционной для нашей страны базовой подготовке специалистов принят Указ Президента РФ от 12.05.2023 № 343 «О некоторых вопросах системы высшего образования»¹⁵. Согласно Указу в 2023/2024 учебном году в нескольких российских вузах стартует пилотный проект, предполагающий новый подход к определению уровней высшего образования. Тестируемая система предусматривает следующие уровни: базовое образование (нынешний бакалавриат и специалитет, срок обучения от 4 до 6 лет в зависи-

мости от направления подготовки, специальности и иных факторов); специализированное образование (магистратура, ординатура, ассистентура-стажировка); отдельный уровень профессионального образования — аспирантура. Вместе с тем пилотный проект направлен на реформирование лишь уровней высшего образования, но не затрагивает его сущностно-содержательных аспектов. На наш взгляд, гораздо большего внимания заслуживает другая, практически необсуждаемая на уровне законодателя проблема. Речь идет о лежащем в основе болонской системы и, как следствие, безальтернативно внедряемом в последние десятилетия в российскую образовательную практику компетентностном подходе к разработке образовательных программ. На данной проблеме, как одной из ключевых и негативно влияющих на качество современного российского образования, остановимся в рамках данной статьи подробнее.

Антиподом компетентностного подхода к образовательному процессу, традиционно преобладающим в отечественной образовательной практике, является фундаментальный, или, как его еще называют, знаниевый, подход. Прежде всего необходимо раскрыть сущность компетентностного подхода и определить его принципиальные отличия от подхода фундаментального.

Теоретическое обоснование компетентностного подхода началось в 70-х гг. XX в. На начальном этапе (1960–1970 гг.) термины «компетентность» и «компетенция» стали употребляться в рамках «деятельностного» образования с целью подготовки специалистов, способных успешно реализовывать себя в мире профессий. Второй этап (1970–1990 гг.) характеризуется расширением использования анализируемых категорий в сфере образования, отбора и подготовки кадров. На третьем этапе (1990–2010 гг.) оформилось понятие «ключевые компетенции», характеризующее основные способности, которыми должен овладеть каждый человек в процессе развития и образования. С 2010 г. продолжается четвертый этап эволюции и внедрения компетентностного под-

¹³ Приказ Минобрнауки РФ от 10.04.2009 № 12 «Об утверждении Положения о Совете Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по федеральным государственным образовательным стандартам» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 20.

¹⁴ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202305120005> (дата обращения: 01.06.2023).

хода в образование и заключается он в смене образовательной парадигмы и выделении компетенций в структуре модели выпускника вуза. На данном этапе произошла дифференциация общекультурных и профессиональных компетенций как конечного результата профессионального образования¹⁶.

В отличие от термина «квалификация» (преобладающего в знаниевой модели образования) «компетенции» в компетентностной модели, как отмечают ее сторонники, предполагают наличие как профессиональных знаний и умений, так и сформированность ряда качеств, необходимых для профессионального роста. Речь идет о таких качествах, как инициатива, сотрудничество, способность работать в команде, толерантно воспринимать социальные различия и др.

Реализация методики компетентностного подхода означает: отражение в системном и целостном виде итогов образования; формулирование результатов образования в вузе как признаков готовности студента показать соответствующие знания, умения и ценности; определение структуры компетенций, которыми должен овладеть обучающийся¹⁷.

При разработке основных образовательных программ на основе компетентностного подхода, помимо определения перечня компетенций как результатов образовательного процесса, необходимо отразить взаимосвязь между этими компетенциями, а также определить последовательность освоения компетенций, если в этом есть необходимость. Далее в отношении каждой компетенции определяются уровни ее освоения (пороговый, углубленный и продвинутый), а также планируемые результаты обучения для каждого из уровней. Такие результаты раскрываются в виде знаний, умений и навыков для каждой компетенции в дифференциации по уровням освоения. Кроме того, разработчики образовательной программы должны определить критерии оценивания результатов обучения для каждой компетенции.

На следующем этапе разработчиками основной профессиональной образовательной программы осуществляется «декомпозиция» каждой отдельной компетенции на так называемые

владения (способность применять знания и умения для решения сложных, в том числе нетипичных, задач), навыки (умение, доведенное до автоматизма), умения (решение типичной задачи на основе устойчивого алгоритма) и знания. Последний элемент планируемых результатов обучения — знания, лежащие в основе приобретения умений, навыков и опыта и представляющие собой воспроизведение и объяснение учебного материала.

Таким образом, компетентностный подход предполагает, что разработчик образовательной программы отталкивается от определяемых практико-ориентированных итогов обучения, которые затем дифференцируются на элементы. Иными словами, компетентностный подход ориентирован на практическую реализацию знаний и предполагает практико-ориентированный характер подготовки обучающегося, интенсификацию (в сравнении со знаниевой моделью) самостоятельной работы студента по решению социально-профессиональных задач. Для компетентностного подхода характерно моделирование результатов образовательного процесса.

В свою очередь, в основе традиционного для отечественного образования знаниевого подхода лежит фундаментальная подготовка студентов, позволяющая получать и закреплять большое количество учебной и профессиональной информации. Такая фундаментальность дает возможность ученикам находить применение своим знаниям не только в конкретной профессии, но и в межпрофессиональной интеграции. К преимуществам знаниевой модели (в сравнении с компетентностным подходом) следует отнести: системный характер обучения; упорядоченную, логически правильную, структурированную четкость в подаче материала с глубоким его изучением; организационную четкость образовательного процесса; возможность передачи теоретического материала одновременно большим группам студентов, что позволяет формировать в ходе учебного процесса большие лекционные потоки¹⁸.

Не будет ошибкой утверждение о том, что в рамках фундаментального (знаниевого) под-

¹⁶ Ульянина О. А. Компетентностный подход в научной парадигме российского образования // Психолого-педагогические исследования. 2018. Т. 10. № 2. С. 135–147.

¹⁷ Ситникова С. Ю., Шестернина В. В. Сравнительный анализ реализации знаниевой и компетентностной моделей образования в учреждении высшего образования // Общество: социология, психология, педагогика. 2016. № 2. С. 157–159.

¹⁸ Ситникова С. Ю., Шестернина В. В. Указ. соч. С. 158.

хода знания ложатся в основу гармоничного всестороннего развития личности и являются целью образовательного процесса, а не средством развития компетентности обучающихся. При этом следует подчеркнуть, что подход, основанный на компетенциях, ни в коей мере не принижает роль знаний. Напротив, знания необходимы как для осуществления деятельности, так и для дальнейшего обучения.

При компетентностном подходе к образованию меняется роль знаний: они воспринимаются лишь как база для формирования умений, а в дальнейшем навыков, опыта. Компетентностный подход призван придать образовательному процессу предметно-профессиональный аспект. Получение определенной суммы знаний как основная цель образования является терминальным предписанием и соответствует социокультурному контексту индустриального общества, а развитие компетентной личности — это новая цель образования и новые предписания, когда в содержании компетенций отражаются ожидания современного общества¹⁹.

При этом у компетентностного подхода есть и существенные недостатки. В компетентностной модели образование воспринимается как способ приращивания человеческого капитала. У истоков теории человеческого капитала стояли известные экономисты так называемой чикагской школы (Т. Шульц, Г. Бэккер), выделившие само понятие «человеческий капитал» и рассматривавшие образование как инвестиционную отрасль, в дальнейшем призванную обеспечить конкурентоспособность обучающегося на рынке труда. Как следствие, существенным недостатком компетентностного подхода являются последствия включения образования в бизнес-контекст, формирующие прагматичное (порой циничное) отношение к знаниям. Обучающийся естественным образом начинает пренебрегать знаниями, которые на конкретном этапе обучения видятся ему ненужными, не связанными непосредственно с его будущей профессиональной деятельностью²⁰.

Неверно будет утверждать, что фундаментальная (знаниевая) и компетентностная модели несовместимы. Следует согласиться с тем,

что если говорить о действительно существенных противоречиях между двумя рассматриваемыми моделями образования, то их нет. Имеют место различия, но не принципиальная несовместимость. Речь, скорее, нужно вести о том, что фундаментальный и компетентностный подходы к образовательному процессу характеризуются общей целью (формирование личности и подготовка профессионала), но по-разному подходят к ее достижению.

Нет сомнений, что прикладное знание, равно как и прикладное образование, необходимо, но оно быстро устаревает, особенно в современном обществе. Фундаментальное знание как отражение основ фундаментальной науки остается базой, на которой всегда можно возвести любое новое здание прикладного знания. Данный тезис приобретает особую актуальность в контексте технологической революции и развития технологий искусственного интеллекта, которые в ближайшем будущем неизбежно приведут к утрате спроса на многие традиционные профессии и необходимости быстрого перепрофилирования. Поэтому разумным представляется не идти по пути противопоставления фундаментального и компетентностного подходов, а искать возможные способы их продуктивного синтеза²¹.

Компетентностная модель образования, в сравнении со знаниевой, ценностно ориентирована на рациональность, конкретный материальный результат и экономический успех. Знаниевая модель идеально ориентирована. Тем не менее именно знаниевая модель представляется для профессионального становления более значимой и целесообразной. В понятии «образовательный процесс» должны органично соединяться рационально-познавательный и ценностный аспекты бытия человека в мире.

При этом, как показала практика, несмотря на нормативное закрепление в ФГОС высшего образования компетентностного подхода как де-юре обязательного при разработке основных образовательных программ, данный подход за весь период его активного внедрения в образовательную практику так и не был реализован де-факто. Следует согласиться с тем, что компетентностный подход предполагает

¹⁹ Прямикова Е. В. Компетентностный подход в современном образовательном пространстве: функциональное и структурное содержание : автореф. дис. ... д-ра соц. наук. Екатеринбург, 2012. С. 5.

²⁰ Жукоцкая А. В., Черненко С. В. Компетентностный и знаниевый подходы в образовании: борьба или единство // Вестник МГПУ. 2017. № 3. С. 64–71.

²¹ Ситникова С. Ю., Шестернина В. В. Указ. соч. С. 157.

кардинальное изменение функций, институциональных характеристик, структурных и функциональных компонентов содержания образования, нормативных предписаний и повседневных практик, а не только способов измерения результата образования. Значительная (как представляется бóльшая) часть научно-педагогических работников рассматривает компетентностный подход как временное следствие управленческих решений, ничего не меняющее в функционировании образовательной сферы²².

Реализация компетентностного подхода зачастую сводится к формальной привязке закрепленных в ФГОС компетенций к сформированной на протяжении длительных периодов (порой десятилетий) системе знаний, умений, навыков и опыта по тем или иным учебным дисциплинам (комплексам дисциплин). Реального применения компетентностного подхода при разработке образовательных программ, предполагающего, как мы отмечали выше, декомпозицию компетенций на опыт, навыки, умения и знания, в большинстве случаев не происходит.

Как представляется, причиной крайне медленного восприятия российской образовательной системой компетентностного подхода служит не столько инертность научно-педагогического состава, сколько неэффективность такого подхода по отношению ко многим специальностям в принципе (в области социального управления, юриспруденции, журналистики, культурологии и многих других). Следует признать, что для таких специальностей требуются выпускники, обладающие прежде всего широким мировоззрением, ориентирующиеся в значительном круге социальных вопросов (в том числе нестандартных, нетипичных), объем которых просто невозможно (и не имеет особого смысла пытаться) охватить строго определенными формулировками компетенций как результатов освоения образовательной программы. Разработчики основных образовательных программ естественным образом противятся принудительному и безальтернативному внедрению компетентностного подхода.

Важно отметить, что безальтернативное внедрение компетентностного подхода в российский образовательный процесс не просто не имеет смысла применительно к целому ряду специальностей и направлений подготовки, но и представляет собой один из ключевых факторов бюрократизации российской образовательной системы. Разработчики образовательных программ (которые сами же их реализуют как субъекты научно-педагогической деятельности), осознавая неэффективность компетентностного подхода, вынуждены тратить рабочее время и, что еще важнее, интеллектуальную и физическую энергию на обеспечение формального соответствия программ требованиям ФГОС. Разработчикам приходится искусственно декомпозировать спорные и часто неудачно сформулированные компетенции на знания, умения и владения, дифференцируя их в контексте шкал оценивания, подгонять под формулировки этих компетенций содержание тематического плана учебных дисциплин и оценочные средства, которые формировались и актуализировались на протяжении многих лет и десятилетий. Фактически научно-педагогические работники, разрабатывающие основные образовательные программы на основе компетентностного подхода, вынуждены тратить рабочее время на документацию, которая в действительности никак не связана с образовательным процессом. В конечном счете это приводит к утомляемости научно-педагогических работников от рутинной механической деятельности, не связанной непосредственно с наукой и преподаванием, снижению их интеллектуальной активности. Очевидно, что такое положение вещей существенно снижает и качество образовательного процесса в целом.

В контексте сказанного позитивно следует оценить законодательные изменения, направленные на отказ от компетентностного подхода при подготовке научных и научно-педагогических кадров²³. Согласно данным изменениям программы обучения в аспирантуре должны формироваться на основе федеральных государственных требований (а не ФГОС, как это

²² Яковлева И. В., Косенко Т. С. Компетентностный и знаниевый подходы: философско-образовательные проблемы понимания и применения // *Профессиональное образование в современном мире*. 2020. Т. 10. № 1. С. 3474–3480.

²³ Федеральный закон от 30.12.2020 № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 56.

было до внесения изменений). Федеральные государственные требования утверждаются приказом Минобрнауки России²⁴, универсальны для всех научных специальностей и устанавливаются по отношению к структуре программ аспирантуры, условиям их реализации и срокам освоения (но не к результатам освоения образовательных программ). На практике это означает, что применение компетентностного подхода при разработке образовательных программ аспирантуры (адъюнктуры) более не является обязательным.

Компетентностный подход эффективен при конструировании образовательных программ по новым или относительно новым профессиям, которые пришли и продолжают приходить в российскую социальную жизнь вместе с развитием технологий и рыночных отношений. В качестве ярких примеров можно привести блогинг; графический дизайн; деятельность в области разработки и использования нейросетей; менеджмент в торговле, в коммерческой деятельности; управление интеллектуальной собственностью и т.п. Таким видам деятельности (многие из которых еще только предстоит внести в Общероссийский классификатор профессий) профессионалы обучаются самостоятельно, передавая друг другу накопленный опыт. Компетентностный подход как раз и позволяет сформировать образовательную программу по специальности, отталкиваясь от опыта. Но в отношении традиционных специальностей и формировавшихся на протяжении многих лет образовательных программ по этим специальностям принудительное внедрение компетентностного подхода приводит лишь к бюрократизации научно-педагогической деятельности и снижению качества образования.

Научно-педагогический состав вузов при разработке образовательных программ не должен быть скован закрепленными в ФГОС формулировками компетенций. Выбор между фундаментальным и компетентностным подходом (а возможно, и в пользу их разумного сочетания) при разработке образовательных программ по конкретным специальностям, а также определение результатов освоения таких

программ во взаимодействии с сообществами работодателей должно быть прерогативой вузов.

Выражаясь абстрактно, внедрение Болонских стандартов привело к системному сбою, вызванному столкновением двух противоположных по вектору (но не являющихся несовместимыми в принципе) подходов к конструированию образовательных программ. Поэтому верным на сегодняшнем этапе развития высшего образования видится возврат к фундаментальному (знаниевому) подходу в высшем образовании для всех специальностей по умолчанию. При этом компетентностный подход необходимо внедрять разумно и лишь для тех специальностей, в отношении которых он объективно более эффективен. Право выбора того или иного подхода (а, возможно, выбора в пользу их разумного сочетания в рамках отдельных образовательных программ) целесообразно оставить за вузами. Такое основополагающее для отечественного высшего образования решение следует законодательно закрепить в виде принципа государственной политики в области образования. Отметим также, что в этом случае важной методической задачей Минобрнауки России станет разработка критериев выбора между фундаментальным и компетентностным подходом при разработке образовательных программ и соответствующих методических рекомендаций.

Заключение

По результатам проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы и предложения:

1. На современном историческом этапе Российская Федерация в очередной раз столкнулась с необходимостью реформирования системы высшего образования. В основу такого реформирования должен лечь принцип разумного сочетания лучших достижений отечественного образования с опытом последних десятилетий.
2. Государственную политику в области высшего образования следует переориенти-

²⁴ Приказ Минобрнауки России от 20.10.2021 № 951 «Об утверждении федеральных государственных требований к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктура), условиям их реализации, срокам освоения этих программ с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий аспирантов (адъюнктов)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2021).

ровать на возврат к фундаментальному (знаниевому) подходу в высшем образовании по общему правилу для всех специальностей. При этом компетентностный подход необходимо внедрять разумно и лишь для тех специальностей, для которых он объективно более эффективен.

3. С точки зрения юридической техники такое принципиальное решение может быть оформлено путем внесения следующих изменений в Федеральный закон № 273-ФЗ:

— дополнить ст. 3 пунктом 13: «сохранение национальных традиций фундаментального подхода к разработке образовательных программ высшего образования при разумном внедрении компетентностного подхода в отношении отдельных специальностей и направлений подготовки»;

— пункт 4 ч. 1 ст. 11 изложить в следующей редакции: «государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обя-

зательных требований к условиям реализации основных образовательных программ»;

— пункт 3 ч. 3 ст. 11 исключить;

— дополнить ст. 28 пунктом 4.2: «Образовательные организации высшего образования самостоятельно на основе консультаций с представителями работодателей (и их объединений) осуществляют выбор между фундаментальным и компетентностным подходом к формированию образовательных программ высшего образования. Допускается также сочетание указанных подходов в рамках отдельных образовательных программ. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, определяет критерии выбора между фундаментальным и компетентностным подходом при разработке образовательных программ, разрабатывает соответствующие методические рекомендации».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Блинов В. И., Виненко В. Г., Сергеев И. С. Методика преподавания в высшей школе. М. : Юрайт, 2023. 315 с.

Давыденко Т. М. О ходе выполнения работ по переходу на государственные образовательные стандарты нового поколения // URL: <https://dropdoc.ru/doc/671083/o-hode-vypolneniya-rabot-po-perehodu> (дата обращения: 25.05.2023).

Долинская В. В. Новый Закон об образовании: вопросы взаимодействия государства, вузов и профессорско-преподавательского состава в обеспечении ФГОС ВПО // *Цивилист.* 2013. № 3. С. 23–34.

Жукоцкая А. В., Черненко С. В. Компетентностный и знаниевый подходы в образовании: борьба или единство // *Вестник МГПУ.* 2017. № 3. С. 64–71.

Кудряшова С. Н. Национальная система квалификаций как инструмент государственной политики на рынке труда // *Трудовое право в России и за рубежом.* 2019. № 2. С. 24–26.

Липин Д. А. Болонская образовательная система в аспекте защиты суверенитета Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2022. № 8. С. 13–15.

Прямикова Е. В. Компетентностный подход в современном образовательном пространстве: функциональное и структурное содержание : автореф. дис. ... д-ра соц. наук. Екатеринбург, 2012. С. 5.

Ситникова С. Ю., Шестернина В. В. Сравнительный анализ реализации знаниевой и компетентностной моделей образования в учреждении высшего образования // *Общество: социология, психология, педагогика.* 2016. № 2. С. 157–159.

Тадтаев Г., Фурсеев И. Минобрнауки заявило о планах отказаться от Болонской системы // *РБК. Новости.* 2022. 24 мая.

Ульянина О. А. Компетентностный подход в научной парадигме российского образования // *Психолого-педагогические исследования.* 2018. Т. 10. № 2. С. 135–147.

Яковлева И. В., Косенко Т. С. Компетентностный и знаниевый подходы: философско-образовательные проблемы понимания и применения // *Профессиональное образование в современном мире.* 2020. Т. 10. № 1. С. 3474–3480.

REFERENCES

- Blinov VI, Vinenko VG, Sergeev IS. Methods of teaching in higher school. Moscow: Yurayt Publ.; 2023. (In Russ.).
- Davydenko TM. About the progress of work on the transition to the state educational standards of the new generation. Available from: <https://dropdoc.ru/doc/671083/o-hode-vypolneniya-rabot-po-perehodu> [cited 2023 May 25]. (In Russ.).
- Dolinskaya VV. The new Law on Education: Issues of interaction between the state, universities and teaching staff in ensuring the Federal State Educational Standard of Higher Education. *Tsivilist*. 2013;3:23-34. (In Russ.).
- Kudryashova SN. National qualifications system as a tool of state policy in the labor market. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom [Labour Law in Russia and Abroad]*. 2019;2:24-26. (In Russ.).
- Lipin DA. The Bologna Educational System in the aspect of protecting the sovereignty of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2022;8:13-15. (In Russ.).
- Pryamikova EV. Competence approach in the modern educational environment: Functional and structural content. The Author's abstract of the Dr. Diss. (Social Studies). Ekaterinburg; 2012. (In Russ.). p. 5. (In Russ.).
- Sitnikova SYu, Shesternina VV. Comparative analysis of the implementation of knowledge and competence models of education in a higher education institution. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. 2016;2:157-159. (In Russ.).
- Tadtaev G, Furseev I. The Ministry of Education and Science announced plans to abandon the Bologna system. *RBK. News*. 2022. May 24. (In Russ.).
- Ulyanina OA. Competence-based approach in the scientific paradigm of Russian education. *Psikhologo-pedagogicheskie issledovaniya*. 2018;10(2):135-147. (In Russ.).
- Yakovleva IV, Kosenko TS. Competence and knowledge approaches: Philosophical and educational problems of understanding and application. *Professionalnoe obrazovanie v sovremennom mire*. 2020;10(1):3474-3480. (In Russ.).
- Zhukotskaya AV, Chernenkaya SV. Competence and knowledge approaches in education: Struggle or unity. *Vestnik MGPU*. 2017;3:64-71. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кулаков Николай Андреевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России
д. 1, Летчика Пилутова ул., г. Санкт-Петербург 198206, Российская Федерация
2-kvadrat@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikolay A. Kulakov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Administrative Law, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
1, Pilot Pilyutova St., St. Petersburg 198206, Russian Federation
2-kvadrat@mail.ru

Материал поступил в редакцию 1 июня 2023 г.

Статья получена после рецензирования 26 июня 2023 г.

Принята к печати 17 октября 2023 г.

Received 01.06.2023.

Revised 26.06.2023.

Accepted 17.10.2023.