

НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБСЕРВАТОРИЯ ПРОФОБРАЗОВАНИЯ

ДОКЛАД О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Российская Федерация
2001

Этот доклад подготовлен в рамках
Программы Европейского фонда
образования по созданию сети
Национальных обсерваторий профессионального
образования



Европейский Фонд Образования

Национальная обсерватория профессионального образования
Российской Федерации является частью сети обсерваторий
профобразования в странах
Центральной и Восточной Европы,
СНГ и Монголии



Европейский Фонд Образования

Сеть была создана
Европейским Фондом
образования агентством
Европейского Союза,
работающим в области
профессионального образования
в государствах Центральной
и Восточной Европы, СНГ,
Монголии и странах-партнерах Средиземноморья.
Анализ и выводы,
изложенные в этом докладе,
не всегда совпадают с официальной точкой
зрения Европейского Фонда
Образования

**Система Профессионального
Образования
в Российской Федерации**

Содержание

Введение.....	v
1. Социально-экономическая ситуация	1
1.1 Экономическая ситуация.....	1
1.1.1 Состояние экономики	1
1.2 Демография	3
1.2.1 Основные тенденции.....	3
1.2.2 Трудовые ресурсы	4
1.2.3 Основные тенденции и численность обучаемых в системе НПО и СПО.....	4
2. Рынок труда.....	7
2.1 Общая ситуация на рынке труда.....	7
2.1.1 Краткая характеристика ситуации	7
2.1.2 Прогнозы развития ситуации	9
2.1.3 Социальное партнерство	9
2.2 Занятость.....	11
2.2.1 Политика занятости и ориентирь её дальнейшего развития. Общая ситуация в сфере занятости.....	11
2.2.2 Тенденции	13
2.3 Безработица	15
2.3.1 Краткая характеристика ситуации	15
2.3.2 Меры по борьбе с безработицей.....	17
2.3.3 Профессиональное обучение безработных.....	17
2.3.4 Обучение на предприятии.....	18
2.3.5 Трудоустройство и адаптация молодежи к рынку труда	18
3. Управление системой профессионального образования и подготовки кадров	21
3.1 Политика в области профессионального образования и подготовки кадров...21	21
3.1.1 Общие положения.....	21
3.2 Законодательное обеспечение НПО и СПО	22
3.2.1 Нормативная и правовая база профессионального образования	22
3.3 Руководящие органы.....	28
3.4 Финансирование системы образования	29
3.4.1 Основные показатели 1998-1999 гг.	29
3.4.2 Многоканальное финансирование	31
3.4.3 Роль финансирования в модернизации ПОО	32

4.	Система профессионального образования и подготовки кадров.....	35
4.1	Начальное профессиональное образование	36
4.1.1	<i>Статистика</i>	<i>36</i>
4.2	Среднее профессиональное образование	38
4.2.1	<i>Статистика</i>	<i>38</i>
4.2.2	<i>Место СПО в структуре образования.....</i>	<i>40</i>
4.2.3	<i>Совершенствование сети учебных заведений СПО.....</i>	<i>41</i>
4.2.4	<i>Проблемы системы ПОО.....</i>	<i>42</i>
4.3	Дополнительное профессиональное образование	43
4.3.1	<i>Общие сведения.....</i>	<i>43</i>
4.3.2	<i>Актуальные проблемы функционирования.....</i>	<i>44</i>
4.4	Подготовка педагогов для системы профессионального образования	45
4.4.1	<i>Повышение квалификации и профессиональная переподготовка педагогических кадров</i>	<i>47</i>
5.	Потребность в умениях и стандарты.....	49
5.1	Образовательные стандарты	49
5.1.1	<i>Стандарты начального профессионального образования.....</i>	<i>50</i>
5.1.2	<i>Стандарты среднего профессионального образования.....</i>	<i>51</i>
5.1.3	<i>Некоторые итоги реализации ГОС профессионального образования</i>	<i>52</i>
5.2	Образовательные программы	52
5.3	Научные исследования в области профессионального образования и подготовки кадров	54
	Роль Национальной Обсерватории	59
	Приложения	61

Введение

Настоящий Доклад содержит обзор основных направлений развития системы профессионального образования и обучения в России за период 1998-1999 гг., перспективу развития на ближайшие годы и рекомендации по совершенствованию механизмов модернизации отдельных сегментов системы в свете задач, поставленных в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу».

Важно отметить, что в настоящее время развитие системы образования получило статус национального приоритета как фактор построения демократического общества, создания конкурентоспособной экономики и обеспечения национальной безопасности страны, и в этой связи образовательная политика становится важнейшей составляющей в формировании самоидентичности России.

В контексте задач, которые ставит системе ПОО общество и государство, необходимо осуществить модернизацию системы, для обеспечения гибкого и адекватного реагирования на изменяющиеся потребности рынка труда и удовлетворения образовательных запросов каждого гражданина на всех этапах его жизни. Система образования является мощным средством консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства, преодоления этнонациональной и социальной напряженности и социальных конфликтов.

Развивающемуся обществу нужны образованные люди, которые могут самостоятельно принимать ответственные решения в ситуации выбора, готовы к сотрудничеству, отличаются мобильностью, конструктивностью, обладают чувством ответственности за судьбы страны и способны участвовать в развитии ее экономики.

Преобразованиями, осуществлявшимися в последние годы в области управления, экономики и финансирования системы уже заложен основательный фундамент для решения новых задач. Серьезный импульс развития исходит от регионов России, где разработано множество разнообразных рыночных моделей для всех сегментов и уровней ПОО. Эти модели должны быть использованы при осуществлении новых преобразований.

Среди новых требований к повышению эффективности системы ПОО следует отметить введение многоуровневого бюджетного финансирования, подушевого нормативного финансирования, финансирования учебных заведений одним показателем и персонификации бюджетного финансирования, развитие новых типов интегрированных учебных заведений и ресурсных центров и расширение участия общества в управлении образованием.

Еще одним условием успешной модернизации системы ПОО является развитие социального диалога с максимально широким участием всех групп социальных партнеров и, прежде всего, работодателей. Именно они могут внести серьезный вклад в оптимизацию обучения поскольку являются носителями информации о требуемых квалификациях и умениях, одновременно предоставляя возможность учащимся осваивать их на своих предприятиях во время производственной практики.

А также должно получить развитие дополнительное образование и обучение для рынка труда как элемент непрерывного образования и реализация возможности обучения в течение всей жизни.

1. Социально-экономическая ситуация

1.1 Экономическая ситуация

1.1.1 Состояние в экономике

Последние годы принесли российской экономике ряд институциональных инноваций, таких как демократизация управления, становление общественного института частной собственности, формирование (пусть еще в очень незрелом виде) механизмов рыночной конкуренции и ценообразования и т.д. Созданы фондовый, валютный и другие рынки, коммерческие банки и биржи. Формируется рынок труда и определился состав регулирующих его структур.

Параллельно государственному и «постгосударственному» (приватизированному) возникли или развились из более ранних форм новые секторы хозяйства: частные предприятия (в основном малые и средние), неформальный сектор («челночный» бизнес и ряд других).

Ситуация в экономике с середины 1998 г. практически полностью определялась августовским финансовым кризисом, который потряс все секторы экономики и оказался особенно разрушительным для банковской и финансовой сферы и малых и средних предприятий. В результате кризиса количество регионов-доноров сократилось с 16 до 8.

Этот крупномасштабный финансовый кризис подвел черту под финансовой политикой, характеризующейся значительным бюджетным дефицитом, относительно высоким курсом национальной валюты и низкой эффективностью кредитно-финансовых механизмов.

С октября 1998 г. началась «реанимация» экономики, что выразилось в росте сводного экономического темпа. Экономические показатели 1999 г. указывают на качественное изменение экономической ситуации. Увеличение промышленного производства в 1999 г. компенсировало спад 1998 г. и обеспечило превышение по физическому объему выпуска уровень относительно благоприятного 1997 г. почти на 2,5%.

В 1999 г. отмечен прирост вложений в основной капитал (4,5% к уровню 1998 г.), а также прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. Существенно улучшалась динамика поступлений доходов в бюджет, снижалась задолженность по выплатам заработной платы, полностью погашена задолженность по выплатам пенсий.

Следует отметить, однако, что достигнутый экономический рост носил компенсационный характер, и подъем производства был в значительной мере обеспечен девальвацией рубля и благоприятной внешнеэкономической ситуацией, а также ценами на нефть. Для устойчивого развития необходимо увеличить инвестиции в реальный сектор, произвести обновление оборудования и обеспечить повышение эффективности и конкурентоспособности продукции.

Вместе с тем, к концу 1999 г. не был решен ряд важнейших проблем. Так, не был преодолен кризис в сельском хозяйстве (объем валовой продукции в этом секторе составил 96,6% от уровня 1998 г.). Около 50% предприятий продолжали оставаться убыточными, что привело к резкому сокращению подвижности рабочей силы.

Не были достигнуты плановые показатели по реальным располагаемым доходам населения и заработной плате¹, что не могло не сказаться негативно на экономическом росте и обостряло социальную напряженность в обществе. Продолжилась дифференциация населения по доходам и не снижался уровень бедности. Соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума оставалось низким. Инвестиционная активность была недостаточной для структурных перемен и долговременного устойчивого экономического роста, поскольку долгосрочное инвестирование сдерживалось высокими рисками и дороговизной кредитных ресурсов. Несмотря на происходивший рост реального предложения денег в экономике, банки не стремились их активно инвестировать в производство.

Ситуация в бюджетной сфере осложнялась проблемами обслуживания внешнего долга и получения иностранных кредитов.

Как кризис 1998 г., так и экономический рост 1999 г. не оказали существенного влияния на финансирование образования, которое и в отсутствие кризиса находилось в жестких тисках недофинансирования, задолженностей по заработной плате и оплате коммунальных услуг. В 1999 г. доля образования в структуре ВВП и консолидированного бюджета даже несколько уменьшилась по сравнению с 1998 г., в то же время в Федеральном бюджете на 1999 г. наблюдался рост общего объема ассигнований, направляемых на образование, на 21% (см. 3.3).

Векторы дальнейшего экономического развития России заданы «Основными направлениями социально-экономической политики Правительства России на долгосрочную перспективу». Основные направления и приоритеты социально-экономического развития РФ включают в себя:

- стабилизацию развития социальной сферы на основе восстановления реальных доходов, уровня жизни и платежеспособного спроса населения;
- реформирование инфраструктурных монополий и развитие частного сектора;
- создание условий для развития экономически эффективных производств, интегрированных корпоративных структур реального и финансового секторов, усиление инвестиционной активности в реальном секторе для обеспечения конкурентоспособности российской экономики;
- осуществление реальной бюджетной политики;
- снижение уровня неплатежей, бартера и задолженности в экономике;
- активное содействие проведению политики социально-экономического развития регионов.

Улучшение экономического положения в стране будет означать и динамичное развитие системы образования, в том числе - увеличение доли расходов на профессиональное образование и обучение в Федеральном бюджете, своевременные выплаты заработной платы и стипендий, ликвидацию задолженностей и создание новых рабочих мест для выпускников системы ПОО.

1 Реальные денежные доходы населения в 1999 г. составляли 82-85% от уровня 1998 г., в сентябре 1999 г. сезонно сглаженный показатель реальных потребительских доходов снизился на 2%, что на 13% ниже уровня 1997 г, реальная заработная плата сократилась на 32,4%, в то время как величина прожиточного минимума в расчете на душу населения выросла почти вдвое.

1.2 Демография

1.2.1 Основные тенденции

В 1998-1999 гг. продолжалось сокращение населения страны, уровень смертности продолжал превышать уровень рождаемости². Уменьшается средняя продолжительность жизни мужчин. Прогнозируется, что к 2010 г. численность населения сократится до 142 млн. человек. После 2000 г. не ожидается значительного роста трудоспособного населения.

Модель демографического развития России в настоящее время сочетает низкий уровень рождаемости с малой продолжительностью жизни; в этой связи лидирующей тенденцией в развитии демографической ситуации является *старение населения*. Многолетнее снижение уровня естественного воспроизводства населения и одновременно увеличение абсолютной численности людей старших возрастов сделали процесс демографического старения населения практически необратимым.

К началу 1999 г. впервые в демографическом развитии России в советский и постсоветский периоды по стране в целом численность людей пенсионного возраста превысила численность детей и подростков в возрасте до 16 лет на 110 тыс. человек.

По мере старения населения важнейшей проблемой для экономики страны станет растущее давление на государственный бюджет и обострение потребности в финансировании систем пенсионного обеспечения и социальной защиты населения.

Процесс демографического старения населения не мог не сказаться на показателе демографической нагрузки (коэффициент иждивенчества), который в 1998 г. составил в среднем 361 (городское население – 332, сельское население 448), в 1999 г. – 356 (городское население – 330, сельское население – 436). При этом наименее благоприятная ситуация сложилась в регионах европейской России.

В целом, в период 1999-2015 гг. численность детей и подростков моложе 16 лет уменьшится на 8,4 млн. (28%) и их доля в численности населения сократится до 4,8%, со всеми вытекающими последствиями для системы образования (см. ниже).

Однако в рамках этого неблагоприятного прогноза особое место занимают 2000 – 2003 гг., когда ожидается рост численности трудоспособного населения с 86,4 млн. в 2000 г. до 88,2 миллионов в 2003 г. Последнее связано главным образом со значительным увеличением притока молодежи на рынок труда и изменениями демографической структуры населения. В 1998-2005 гг. в трудоспособный возраст вступят около 4,5 млн. человек. Кроме того, ожидается пополнение рынка труда значительным числом увольняемых из рядов ВС, бывших заключенных, а также мигрантов из стран СНГ (следует отметить, что по прогнозам экспертов, последняя категория будет постоянно сокращаться).

В этот же период доля лиц старше трудоспособного возраста в общей численности населения достигнет 21%, в то время как численность населения моложе трудоспособного возраста будет сокращаться: с 29 млн. чел в 2000 г. до 25,4 млн. в 2003 г.

Таким образом, период 2001-2003/5 годов с точки зрения наличия трудовых ресурсов и предложения рабочей силы является наиболее благоприятным для социально-экономического развития страны.

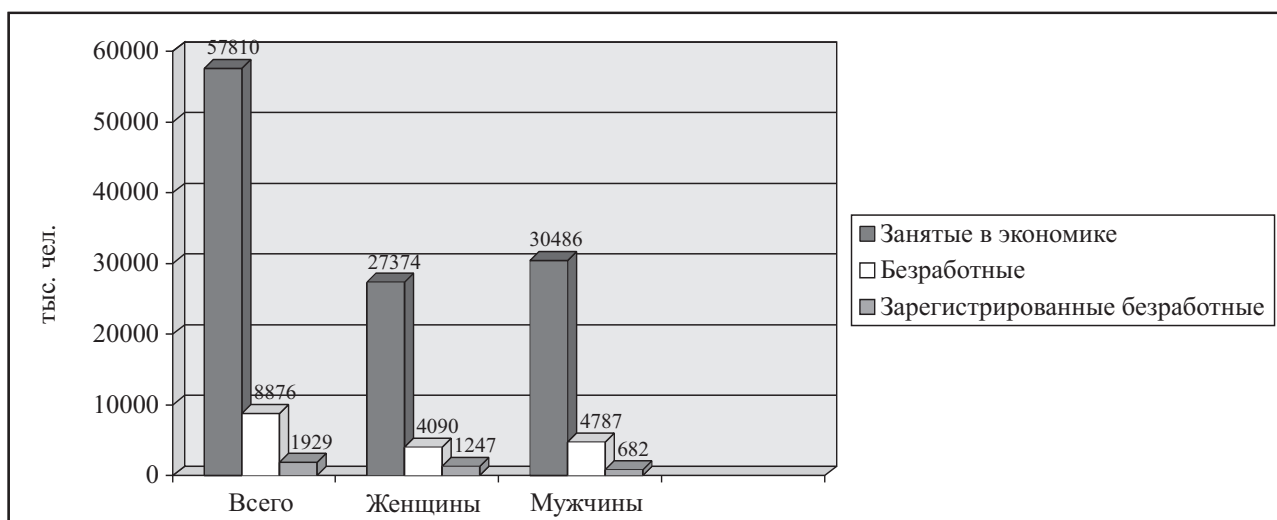
В этот период ожидается снижение показателя демографической нагрузки, что будет способствовать уменьшению социальных расходов общества. Представляется, что данная тенденция, совместно с

эффективной реформой трудовых отношений и другими экономическими и социальными мерами сможет стать важным фактором экономического развития страны.

В ситуации предполагаемых демографических изменений необходимо постепенно приводить структуру и количество учреждений профобразования в соответствие с реальными прогнозируемыми потребителями соответствующих образовательных услуг по регионам РФ, а услуги по образованию взрослых (дополнительное и продолженное образование) с прогнозируемым объемом трудоспособного населения.

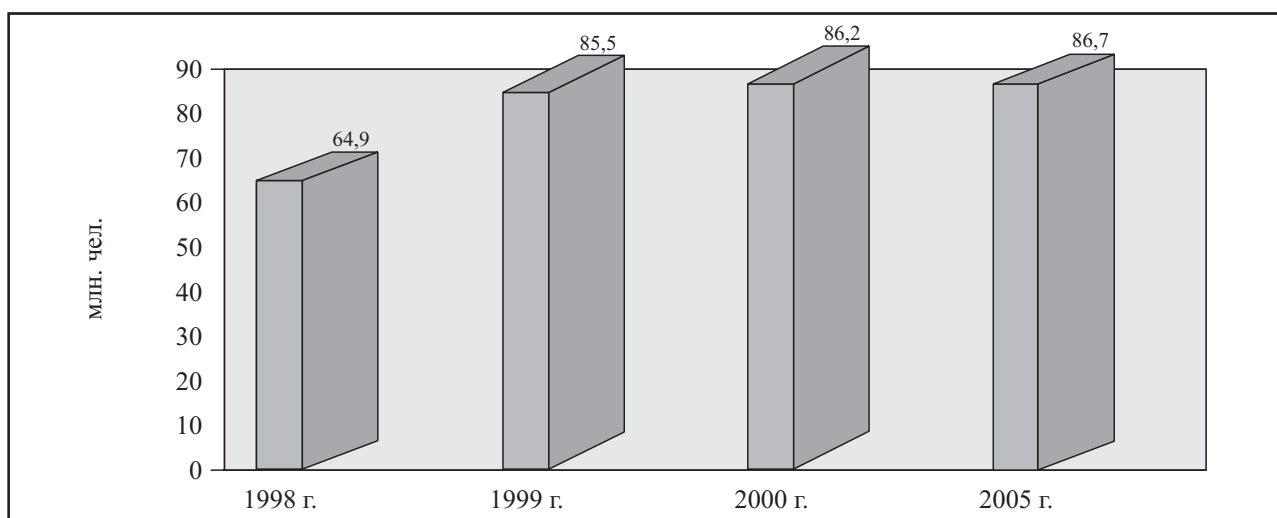
1.2.2 Трудовые ресурсы

Рис. 1. Экономически активное население в 1998 г.



В 1998 г. экономически активное население составило (по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости, проведенным Госкомстатом) 66 736 тыс. чел. (женщины – 31 464 тыс. чел., мужчины - 32 154 тыс. чел.)

Рис. 2. Трудовые ресурсы России



1.2.3 Демографические тенденции и численность обучаемых в системе НПО и СПО

Численность учащихся и студентов, находящихся в настоящее время в системе образования, определяется двумя факторами:

- принятием в 1983 г. ряда мер по увеличению рождаемости и
- снижением рождаемости, начиная с 1988 г.

Поколения, которые в 1999 г. входят в возрастную группу от 12 до 19 лет, находятся в системе среднего образования, НПО или СПО или вступают в систему высшего образования.

Первый фактор, а именно, последствия политики повышения рождаемости будут оказывать влияние на образовательную систему до 2001-2005 гг. Так, в период с 2001 по 2005 в системе начального, среднего и высшего образования окажется возрастная группа, которой в 1999 г. будет 10-14 лет, численностью около 12 млн. человек.

Второй фактор - падение рождаемости - приобретает резкий и масштабный характер. С 1988 по 1997/98 гг. число новорожденных уменьшилось почти вдвое (с 2,5 до 1,3 млн. чел.), что означает снижение количества детей в системе начального образования, начиная с 1995/96 гг. Падение рождаемости уже дает о себе знать в системе дошкольного и начального образования. Если в 1998 г. возрастная группа от 10 до 14 лет насчитывала 12,4млн. чел. (большинство из которых в настоящее время находятся в средней школе), то в 2008 г. она составит в лучшем случае 6,6 млн. чел. (без учета смертности и при условии неизменного уровня иммиграции). Это означает, что через 10 лет численность учащихся в средней школе снизится вдвое по сравнению с нынешней, что скажется и на последующих уровнях образования.

В 2010 г. выпуск из общеобразовательной школы (при сохранении 11-летки и сложившихся каналов продолжения образования выпускниками 9-классов) составит 1457,3 тыс. чел., в том числе 529,3 тыс. из 9-х классов и 928 тыс. – из 11-х.

Таким образом, имеющееся сейчас число мест приема в государственные учебные заведения всех уровней профобразования (2301,5 тыс.) превышает размеры выпуска из общеобразовательной школы в 2010 г. почти на 850 тыс. мест (без учета абитуриентов из числа выпускников ПУ и ССУЗов и выпускников прошлых лет).

Для системы профобразования это означает:

- уменьшение общей нагрузки преподавательского состава (следовательно, и потребности в его численности);
- высвобождение части учебных площадей;
- возможное изменение структуры спроса на получение профессионального образования в связи с большей доступностью высшего образования;
- сокращение платного сектора обучения в государственных и муниципальных учреждениях профобразования за счет снижения спроса;
- сокращение сети негосударственных образовательных учреждений, особенно высших.

В качестве средства для преодоления возникающих проблем, в учебных заведениях НПО предполагается активная реализация программ среднего профессионального образования, а в части учебных заведений СПО – программ высшего образования. Последнее особенно относится к колледжам, учитывая быстрое повышение их кадрового потенциала, расширяющееся включение в различного вида комплексы с вузами.

Указанные структурные сдвиги будут иметь следующий характер (при условии приема на обучение всего контингента выпускников текущего года из общеобразовательной школы, сложившейся доли приема в общем приеме выпускников профучилищ – в средние специальные учебные заведения и выпускников профучилищ и средних специальных учебных заведений – в высшие учебные заведения, плюс 10% за счет выпускников из учебных заведений прежних лет, которые в 1998 г. составили 24%):

- *В системе НПО в 2010 г. контингент обучающихся составит около 35% от показателей 1998 г., имеющийся учебно-материальный и кадровый потенциал окажется востребованным на 60-65%.*

Для сохранения учебно-материального и кадрового потенциала системы НПО Министерство образования предлагает:

- создание на базе существующих профессиональных училищ и лицеев центров непрерывного образования с различным набором профессиональных образовательных программ, реализуемых в соответствии с полученной ими лицензией (программы допрофессиональной подготовки, начало реализации программ среднего профобразования, расширение объемов подготовки, переподготовки и повышения квалификации взрослых из числа незанятого населения и высвобождающихся работников в размерах до 400-500 тыс. человек в основном за счет средств фонда занятости, работодателей и других внебюджетных источников) и
 - включение учреждений НПО в образовательные комплексы различного рода.
- *В системе СПО сокращение приема в 2010 г. составит 22-25% от показателей 1998 г., высвободится до 30% учебных площадей и до 25% преподавательских кадров.*

Для сохранения и использования потенциала СПО в рассматриваемый период (наряду с базовой подготовкой специалистов) предполагается:

- расширение функций учебных заведений по переподготовке и повышению квалификации работающих и высвобождаемых работников;
- включение средних специальных учебных заведений в образовательные комплексы;
- развитие подготовки по программам начального и высшего образования,
- интеграция учебных заведений среднего профессионального образования в многофункциональные образовательные комплексы, содержащие учебные заведения различных уровней образования.

2. Рынок труда

2.1 *Общая ситуация на рынке труда*

2.1.1 *Краткая характеристика ситуации*

Ситуация на рынке труда претерпела резкие изменения после финансового кризиса 17 августа 1998 г.: разорились и ушли с рынка многие российские и иностранные компании, еще недавно считавшиеся лидерами своего рынка. Во время кризиса частный, или рыночный, сектор незамедлительно прореагировал на кризисные явления, осуществив массовые увольнения сотрудников. Сокращения проводились с целью снижения огромных издержек, возникших вследствие кризисных явлений в экономике. Поскольку при проводимых сокращениях не ставилась цель сохранения профессионалов в компании, в 1999 г. российские работодатели вновь оказались перед необходимостью осуществлять новый набор персонала.

Серьезные изменения произошли на рынке свободной рабочей силы, что было совершенно новым явлением в российской экономике. По мнению ряда экспертов, ярко выраженная избыточная потребность в работниках торговой и кредитно-финансовой сфер до кризиса провоцировала достаточно низкий средний уровень рекрутируемых специалистов и их относительно высокую стоимость и мобильность. В нынешней ситуации наемный работник становится более зависимым от работодателя и не может, как раньше, использовать частую смену мест работы для улучшения своего благосостояния.

Кризис побудил работников активно заниматься *повышением собственного профессионализма*.

В настоящее время ситуация на рынке труда стабилизировалась. Тем не менее, продолжает оставаться высоким уровень безработицы и растет сегментация рынка труда.

Тенденции на рынке труда свидетельствуют об определенной адаптации работодателей и работников к ситуации и о взаимном интересе. Для работодателей по-прежнему является актуальной и перспективной замена уже работающего персонала на более опытных, но дешевых работников. Снова возник спрос на квалифицированный персонал, причем структура спроса по массовым позициям в сравнении с докризисными временами изменилась не очень значительно: по-прежнему требуются менеджеры по продажам, секретари, главные бухгалтеры, финансовые аналитики и т.д.

В начале 1999 г. наиболее востребованными были: специалисты-профессионалы в области финансов, клиентских отношений, рекламы и продвижения товаров и услуг, транспортировки грузов и складского хозяйства, консультирования, промышленных технологий, а также юристы, работники жилищно-коммунального хозяйства, сферы услуг, социального обеспечения, здравоохранения.

В целом, растет потребность в высококвалифицированных специалистах, особенно на крупных торгово-производственных предприятиях, входящих в крупные финансово-промышленные группы (предприятия ВПК, металлургической, пищевой и легкой промышленности, автомобилестроения, бытовой химии, строительных материалов; топливно-энергетического комплекса, автомобильного, железнодорожного и морского транспорта, новообразовавшиеся банки из числа «системообразующих»).

По состоянию на конец 1999 г. заметно увеличение спроса на квалифицированных работников в компаниях по продажам обуви, мебели, строительных и отделочных материалов.

Основной проблемой, замедляющей развитие рынка труда, является недостаточная реформированность всей трудовой сферы, которая стала неадекватной меняющимся условиям социально-экономического развития. А именно:

- медленное увеличение и обновление системы рабочих мест;
- сохранение большого количества малоэффективных и низкооплачиваемых рабочих мест;
- чрезмерно высокое предложение рабочей силы по видам занятости;
- стихийный «перелив» в неформальный сектор экономики.

В этом контексте особое значение приобретает государственное регулирование рынка, которое охватывает спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда.

Регулирование осуществляется через создание новых и сохранение перспективных рабочих мест, систему трудоустройства, включающую в себя широкую сеть бюро занятости, банки данных о рабочих местах, государственные программы помощи в профориентации и приобретении профессиональных знаний и трудоустройстве желающему работать населению, целевые программы предприятий, предусматривающие переподготовку кадров и т.д.

Основные цели регулирования рынка труда сформулированы в таких нормативно-правовых документах, как программа Правительства РФ «Структурная перестройка и экономический рост» на 1997-2000 гг., «Программа социальных реформ в РФ на период 1996-2000 гг.», «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996-2000 гг.» и «Федеральная целевая программа содействия занятости населения РФ на 1998-2000 гг.». Новое Соглашение о сотрудничестве между Министерством образования и Министерством труда и социального развития предусматривает новые меры по развитию занятости и непрерывного обучения работников, включая обучение в учебных заведениях и на производстве.

Однако до сих пор принятые документы не смогли изменить негативные тенденции на рынке труда. Это может быть, среди прочего, связано с их излишне «глобалистическим» подходом к формулированию потребностей рынка труда, основанных преимущественно на данных макроэкономического анализа. Международная практика в настоящее время демонстрирует переход от анализа потребностей национального рынка труда к анализу региональных и местных рынков и даже анализу потребностей в профессиях, специальностях и квалификациях на базе предприятий. Это вызвано тем, что рынок труда реально формируется конкретными потребностями регионов, территорий и предприятий, а также граждан и их семей в осуществлении определенной профессиональной деятельности.

В этой связи следует уделять особое внимание разработке механизмов анализа рынка труда, которые бы позволяли использовать полученные данные для целенаправленной разработки программ ПОО, что будет способствовать повышению эффективности государственного регулирования рынка труда.

В период разработки этих аналитических механизмов может оказаться целесообразным воспользоваться методикой, успешно опробованной в ряде стран Центральной и Восточной Европы, получившей название «сценарии развития ПОО».

2.1.2 Прогнозы развития ситуации

Согласно «Основным направлениям социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу», одной из первостепенных задач политики реструктуризации и реформирования предприятий является рост реального сектора. В связи с этим приоритетное значение приобретает развитие предприятий с высоким наукоемким и технологическим потенциалом, которые смогут повысить долю наукоемких и высокотехнологичных производств, обеспечивая тем самым устойчивый рост конкурентоспособного производства для внутреннего и внешнего рынка³.

Переустройство государственной системы управления и развитие рыночных механизмов могут привести к увеличению числа рабочих мест в сферах деятельности, связанных с рыночной инфраструктурой, налогово-бюджетной областью, страховым рынком, управлением персоналом, в статистических органах, судебной и правоохранительной системе и сокращению рабочих мест в невостребованных сферах. Помимо этого ожидается рост числа рабочих мест в частном секторе и малом и среднем бизнесе.

Очевидно, что, так же как и во всех развитых странах, все большее значение будут приобретать высококвалифицированные работники. Кроме того, вследствие бурного развития информационных и иных технологий будут постоянно возникать новые профессии и специальности.

В этой связи необходимо провести комплексное исследование по выявлению потребностей в новых специальностях и профессиях и определению специальностей и профессий, которые будут постепенно устаревать. При этом может оказаться полезным опыт, изложенный в докладах CEDEFOP “European Trends in the Development of Occupations and Qualifications” (“Европейские тенденции в развитии профессий и квалификаций”) и “Anticipation of Occupation and Qualification Trends in the European Union” (“Прогнозирование тенденций развития профессий и квалификаций в Европейском Союзе”), и предложенные там методики при планировании развития системы ПОО как главного “поставщика” рабочей силы.

2.1.3 Социальное партнерство⁴

Активную позицию в инициировании и развитии социального партнерства занимает Министерство труда и социального развития РФ. В настоящее время Министерством разрабатываются законопроекты «Об объединениях работодателей», «О социальном партнерстве», «О профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в РФ», Концепция и программа развития профориентации и психологической поддержки населения, нормативной и правовой базы для лицензирования деятельности по профориентации и психологической поддержке населения.

Действенными формами социального партнерства, направленными на предотвращение массовой безработицы на уровне территорий, являются трехсторонние и отраслевые соглашения, а также коллективные договоры.

В настоящее время планируется создание во всех субъектах РФ трехсторонних региональных комиссий для обеспечения регулирования социально-трудовых отношений, а также разработка программы информационно-методического обеспечения и помощи в решении региональных проблем социального

3 По оценкам, сделанным до принятия Стратегии до 2010 г. планировалось приоритетное развитие таких отраслей, как легкая промышленность, промышленность стройматериалов и изделий, машиностроение и металлообработка, пищевая промышленность, химическая и нефтехимическая промышленность, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, сельское хозяйство. Предполагалось также увеличение спроса на специалистов среднего уровня в тертичном секторе и секторе социального обеспечения населения.

4 Общий обзор см. в Приложении 4.

партнерства в социально-трудовых отношениях и вовлечение в переговорные процессы от имени работодателей крупных финансово-промышленных групп и других объединений, занимающихся коммерческой деятельностью.

В целом, в России еще только формируется и общественный институт социального партнерства и культура социального диалога как новой системы отношений заинтересованных сторон.

Социальное партнерство в сфере профессионального образования отражает общие проблемы в этой области и также находится в стадии становления. К числу позитивных результатов может быть отнесено создание двенадцати межрегиональных структур, в задачу которых входит обновление содержания обучения в сфере начального профессионального образования и обеспечение преемственности квалификаций. В рамках этих структур осуществляется взаимодействие представителей работодателей, профсоюзов, служб занятости и Министерства образования.

Положительным фактором является создание в ряде областей (в Липецкой, Новгородской и Челябинской областях уже созданы) Советов по НПО с участием всех социальных партнеров.

В некоторых регионах социальные партнеры участвуют в управлении системой начального профессионального образования (определение структуры, объемов и профилей обучения и переподготовки и т.д.). На муниципальном уровне такое взаимодействие принимает форму прямых соглашений между партнерами.

Социальное партнерство развивается и в области обучения безработных. Сотрудничество между органами управления образованием и службами занятости характерно практически для всех регионов. Хорошим примером развития социального партнерства является Московская область, где заключено 34 трехсторонних соглашения, из их 27 – отраслевые. Социальные партнеры участвуют в определении профилей подготовки, отвечающих потребностям рынка труда.

В Костромской области действует «Соглашение по регулированию социально-трудовых отношений» между администрацией области, федерацией профсоюзов и объединением работодателей. Органы службы занятости заключили ряд двусторонних соглашений о сотрудничестве с Департаментом образования, Комитетом по делам молодежи и администрацией области. Аналогичная работа проводится в Воронежской, Курской, Ульяновской, Пензенской областях, Удмуртии и др. регионах.

Национальная Доктрина образования и «Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ» объявляют развитие социального партнерства в области профессионального образования и обучения в качестве приоритетного направления развития системы образования, что может явиться реальным стимулом к началу нового этапа развития социального партнерства в нашей стране.

Для развития социального партнерства в сфере профессионального образования необходимо решить ряд вопросов, касающихся институционального статуса социального партнерства, его нормативного и правового обеспечения, основных направлений развития социального диалога, механизмов привлечения работодателей к профессиональному обучению и подготовке кадров (например, введение налоговых льгот, привлечение специалистов предприятий к преподаванию в учебных заведениях ПОО и др.), восстановления взаимодействия предприятий с учебными заведениями профессионального образования, в том числе за счет осуществления активной маркетинговой деятельности.

Развитию социального партнерства в сфере профессионального образования может способствовать включение в область его ведения таких вопросов профессионального образования и обучения, как, например, разработка стандартов и привлечение социальных партнеров к профориентационной работе в повестку дня Трехсторонней Комиссии на федеральном уровне и аналогичных комиссий на региональных уровнях.

Помимо этого, представляется необходимым расширить возможность доступа всех заинтересованных сторон к информации о существующих формах, функциях и составляющих социального партнерства и социального диалога в различных странах мира (посредством ИНТЕРНЕТ, публикаций, консультирования и других услуг, которые могут быть иницированы и предоставлены Национальной Обсерваторией РФ при поддержке ЕФО), что будет способствовать становлению эффективного социального диалога в России.

2.2 Занятость

2.2.1 Политика занятости и ориентиры ее дальнейшего развития⁵. Общая ситуация в сфере занятости

В целом в 1999 г. был отмечен рост экономической активности населения, в результате чего численность экономически активного населения к концу года составила 74,0 млн. человек и превысила аналогичный показатель 1998 г. на 1,0 млн. человек.

В 1999 г. впервые за последние десять лет отмечался рост численности занятых, которая возросла с 63,3 млн. до 64,9 млн., или на 1,6 млн. человек (2,5%) по сравнению с 1998 г.

Большая часть занятых – 41,9 млн. человек (65%) приходилась на крупные и средние предприятия и организации.

Как и в 1998 г., численность выбывших работников на крупных и средних предприятий превышала численность принятых, однако это превышение значительно сократилось. В 1998 г. отрицательное сальдо движения рабочей силы на крупных и средних предприятиях составило 1,2 млн., а в 1999 – 145,4 тыс. человек.

Численность выбывших за 1999 г. равнялась 10,3 млн. чел. (21,5% от среднесписочной численности работников).

Численность принятых на крупные и средние предприятия за 1999 г. достигла более 10,1 млн. чел. (24,2% от среднесписочной численности работников). Практически не изменилась численность принятых на дополнительно созданные рабочие места (539,3 тыс. чел. против 528,5 тыс. в 1998 г.). Самая высокая доля принятых работников отмечалась в организациях, занимающихся коммерческой деятельностью по обеспечению функционирования рынка труда (биржа, брокерские конторы и др. – 41,9% от их среднесписочной численности), операциями с недвижимым имуществом (40,5%), строительством (40,3%), жилищно-коммунальным хозяйством (37,3%) и торговлей (35%). Самая низкая доля принятых на работу была в организациях финансов, кредитов, страхования, науки и научного обслуживания и образования.

Наибольшее количество вакантных рабочих мест на крупных и средних предприятиях отмечалось в организациях жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, физкультуры и спорта, социального обеспечения. Наименьшее число вакансий было в организациях и на предприятиях сельского хозяйства, торговли и общественного питания, промышленности и строительства.

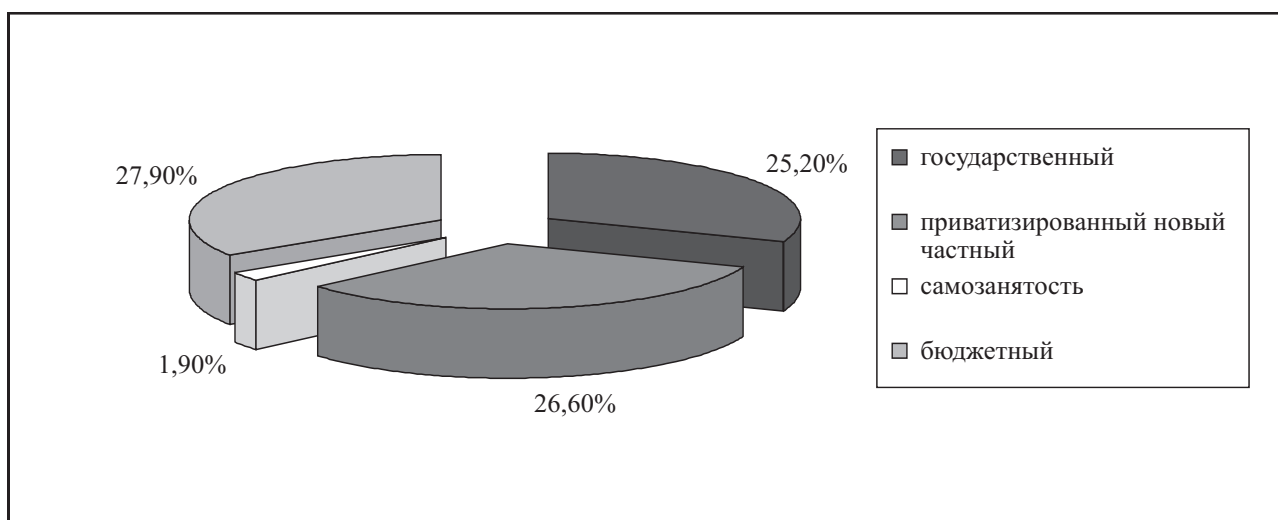
Более 7,1 млн. чел. (11% общей численности занятых) в 1999 г. трудились по договорам гражданско-правового характера на малых предприятиях; 0,9 млн. чел. – на малых предприятиях, которые полностью или частично финансировались за счет иностранного капитала; около 13 млн. (20%) занимались личным подсобным хозяйством, работой на дому, индивидуальной трудовой деятельностью и др.

5 См. Приложение 5.

В 1999 г. несколько снизилось давление иностранной рабочей силы на российский рынок труда. В течение года на работу в РФ при посредничестве миграционной службы привлекалось 211,4 тыс. иностранных граждан, т.е. на 12,8% меньше, чем в 1998 г.

В целом, за последние годы в России произошло *активное перераспределение работающих между государственными и негосударственными секторами экономики в пользу последнего*, как следствие ускоренного роста занятости в частном секторе, развития малого предпринимательства, существенного увеличения числа самозанятых, расширения многообразия гибких форм частичной и вторичной занятости⁶.

Рис. 3. Распределение занятости по секторам по основному месту работы



По выборочным опросам 1998 г. в пяти городах РФ выявлено следующее распределение занятых по секторам по основному месту работы (в среднем):

6 Экономическая активность населения (по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости на конец октября 1998 г. в %).

Уровень экономической активности населения Уровень занятости населения

15-72 лет В трудоспособном возрасте 15-72 лет В трудосп. возр.

61,0 76 52,9 65,7

женщины

54,7 73,3 47,6 63,5

мужчины

68,1 78,5 58,9 67,7

Распределение занятого населения по статусу занятости в 1998 г.

(по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости на конец октября 1998 г. в %)

Занято в экономике – всего мужчины женщины

В том числе:

работающие по найму 95,4 94,6 96,3

работающие не по найму 4,6 5,4 3,7

из них:

работодатели 1,2 1,4 0,9

самостоятельно занятые 2,9 3,3 2,5

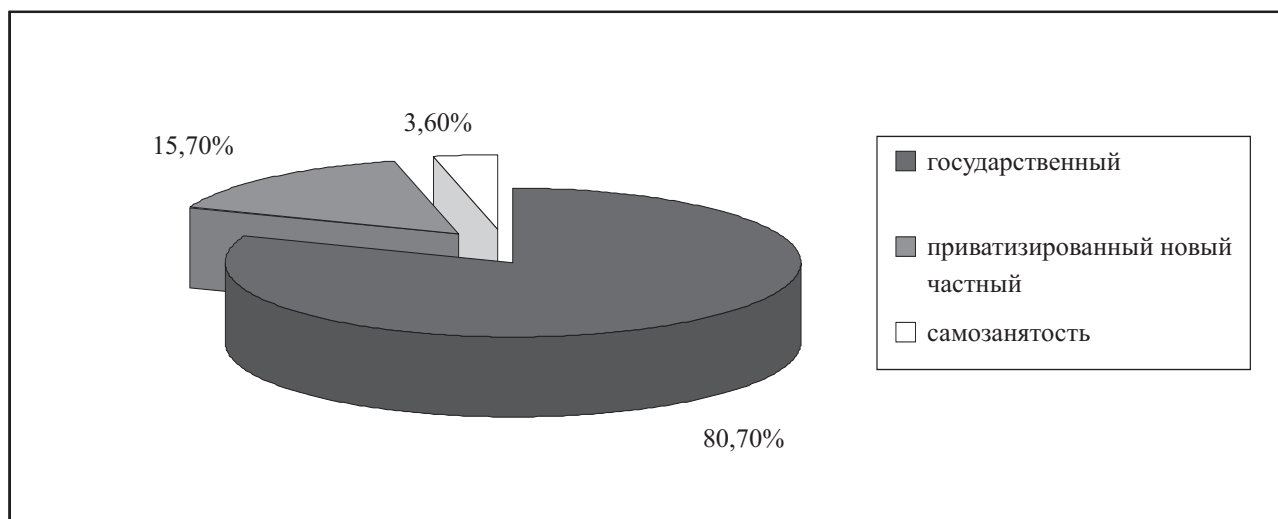
члены произв. кооперативов 0,5 0,6 0,3

Распределение численности населения, занятого в экономике, по уровню образования и статусу занятости в 1998 г.

(по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости на конец октября 1998 г. в %)

Опрос домохозяйств и данные трудовых биографий выявили следующее распределение занятости по секторам на 1 января 1998.

Рис. 4. Распределение занятости по секторам на 1 января 1998 г.



2.2.2 Тенденции

В отраслевой структуре занятости продолжается сокращение доли промышленности (особенно обрабатывающей) и науки при увеличении доли торговли, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и образования. Ширится занятость в сфере личных услуг.

Для нескольких последних лет характерна трансформация скрытых резервов рабочей силы в латентную, скрытую безработицу⁷; углубление поляризации регионов страны по возможностям обеспечения занятости. Наряду с латентными формами безработицы сохраняются и скрытые формы занятости.

На макроуровне *скрытая безработица* играет роль буфера между эффективной занятостью и открытой безработицей, не допускающего лавинообразного роста последней и резкого возрастания напряженности в обществе. Следствием этого являются незначительные размеры вынужденной неполной занятости.

Так, в 1998 г. численность работавших неполное рабочее время по инициативе администрации составила 4,7 млн. чел. (или 11% от среднесписочной численности). Наибольшие размеры неполная занятость приобрела на предприятиях транспорта (29,6% от среднесписочной численности), в том числе железнодорожного (51,2%), в промышленности (19,9%), научных учреждениях (14,8%), в строительстве и информационно-вычислительном обслуживании (10,2%).

Следует отметить, что в 1999 г. наблюдалось сокращение численности персонала, занятого неполное рабочее время по инициативе администрации, на 1,6 млн. чел. (36,7%), а численности работников, которым были предоставлены отпуска без сохранения или с частичным сохранением заработной платы, – на 1,4 млн. чел. (29,9%).

Значительные размеры неполной занятости, задержки зарплаты, а также сложности с трудоустройством сделали стабильным такое явление, как *вторичная и неформальная занятость*. Следует отметить расхождение в данных относительно объема неформальной занятости. Так, по

⁷ Потенциальная (скрытая, латентная безработица) возникла в результате того, что многие предприятия, резко сократив объемы производства, формально сохранили в списочном составе большую часть прежнего состава рабочей силы.

оценке Института Макроэкономических исследований при Минэкономике РФ, вторую работу имеют около 8 млн. чел; число занятых в неформальном секторе составило около 25 млн. чел., в том числе для 7,5 млн. этот вид деятельности являлся единственным источником дохода. По оценкам Госналогслужбы РФ (1998 г.), дополнительную работу имели 35-40% взрослого населения. По данным Госкомстата, дополнительную работу имеют около 1%, а по данным «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения» – 5-6%, ВЦИОМ – 15-20%. По данным ИСИТО, которые представляются более реальными, вторичную занятость за 12 месяцев 1998 г. имели 17,5% населения в возрасте 15-22 лет.

Существенной характеристикой вторичной занятости является то, что значительная часть ее находится «в тени». В двух третях случаев вторичная занятость выступает в качестве неформальной и, как стратегия выживания для наиболее конкурентоспособных и адаптивных социальных групп, в основном сосредоточена в новом секторе экономики.

По оценкам экспертов, лучшая часть квалифицированных работников нашла свое применение в теневом секторе экономики, который по последним данным Госкомстата России, превысил 20% от ВВП.

Необходимо отметить, что массовая занятость в неформальном секторе искажает представление о реальных доходах и уровне жизни населения, о социальной стратификации общества, о соотношении спроса и предложения рабочей силы, о действительных масштабах безработицы. Неформальная занятость затрудняет выявление неимущих категорий граждан, реально имеющих право на социальную поддержку со стороны государства, что может вызвать серьезные проблемы при распределении государственных субсидий в рамках системы ПОО (см. Главу 3)

«Основные направления социального-экономической политики» предусматривают принятие комплекса мер по развитию занятости, которая рассматривается как неотъемлемая часть социального развития. Однако эти меры окажутся эффективными, только если они будут реализованы в рамках активной политики занятости, а не будут рассматриваться только как меры по предотвращению безработицы.

В настоящее время готовится новый Закон о «Занятости населения Российской Федерации», разграничивающий сферы ответственности и права исполнительной власти на федеральном и региональном уровне в отношении рынка труда и механизмов его функционирования.

Суммируя, можно заключить, что необходимо:

- разработать эффективную активную политику занятости, направленную на поддержание баланса между экономическими и социальными приоритетами на рынке труда;
- разработать и реализовать эффективную систему обучения безработных, опираясь на международный опыт организации и финансирования моделей обучения для рынка труда;
- привлечь квалифицированную рабочую силу из неформального сектора и устранить существующее противоречие между спросом и предложением рабочей силы и реальным уровнем безработицы.

2.3 Безработица

2.3.1 Краткая характеристика ситуации

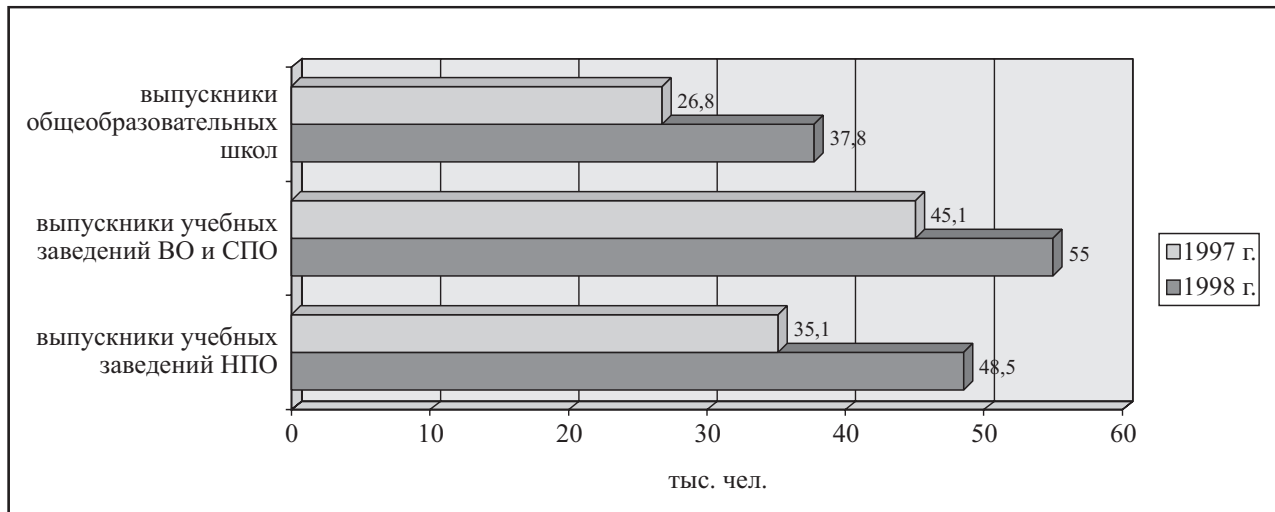
В 1999 г. продолжался общий рост численности безработных, обусловленный изменениями в сфере занятости. Численность не имевших занятия, но активно ищущих работу и в соответствии с методологией МОТ классифицируемых как безработные, составила в 1999 г. 9-12 млн. чел. (10-12%). Более 80% зарегистрированных безработных имели высшее образование.

По данным Минобразования России занятость среди выпускников системы профобразования составляет, для выпускников учебных заведений: НПО - 80%, (из них 2/3 – не профилю обучения); СПО - 20%.

Продолжала уменьшаться численность безработных, зарегистрированных в органах службы занятости, которая составила к концу 1999 г. 1,26 млн. чел. (1,7% экономически активного населения). Основной причиной этого является невозможность государства гарантировать своевременную выплату пособий по безработице, а также сезонные сокращения (в летнее время) обращений граждан и завершения у определенного их числа первоначального периода получения пособия по безработице.

Отмечалось превалирование зарегистрированной женской безработицы и рост численности безработных среди выпускников системы профобразования. Основной массив безработных составляли лица в возрасте 18-24 лет.

Рис. 5. Безработные, зарегистрированные в органах государственной службы занятости в 1988 г.



Состав безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости в 1999 г.:

- всего 1963 тыс. чел.
- из них женщин – 880,0 тыс.

Рис. 6. Из числа безработных в 1998 г. имели образование:

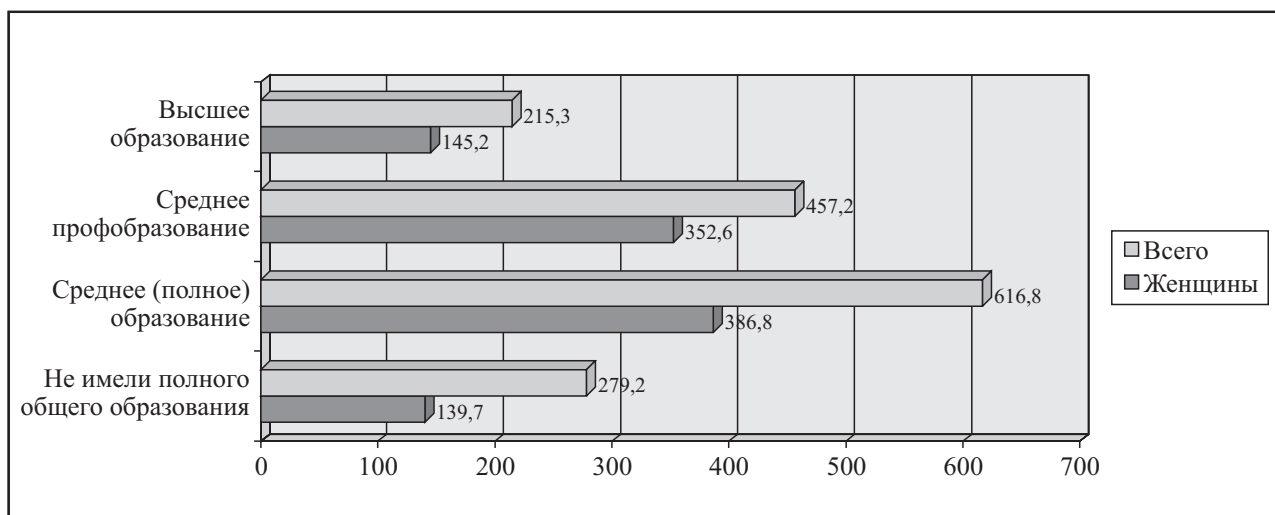
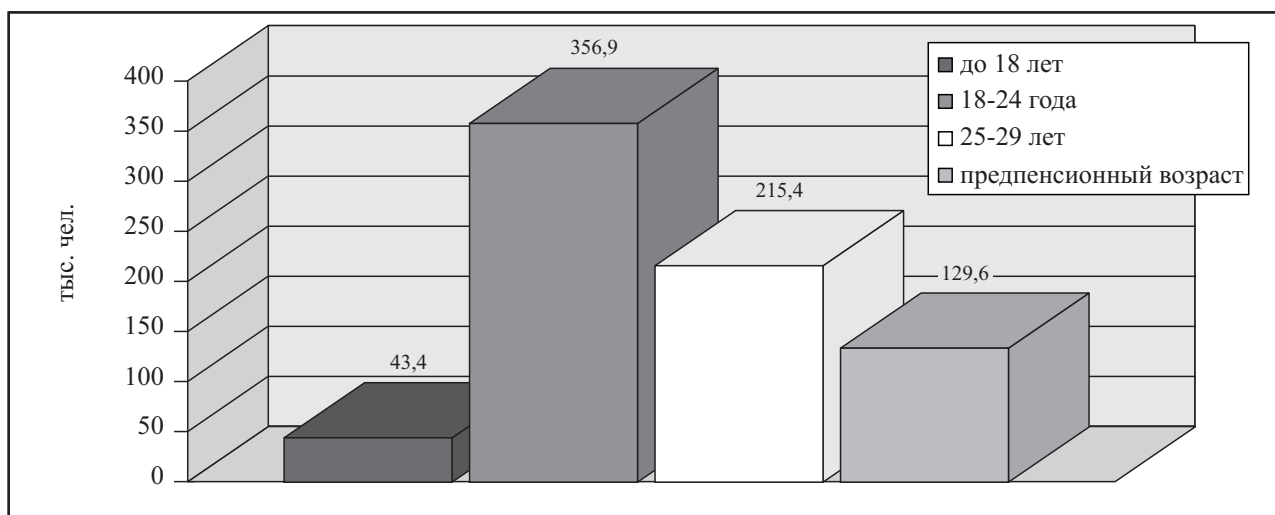


Рис. 7. Из числа безработных в 1998 г. были в возрасте:



В 1999 г. в территориальные органы Минтруда России по вопросам занятости с целью поиска работы обратились около 4,3 млн. чел. (90,1% от уровня 1998 г.) Среди них женщины составили более 54%; молодежь в возрасте 16-29 лет – более 56%. При содействии территориальных органов службы занятости в 1999 г. нашли работу свыше 3,07 млн. чел. (на 17,7% больше, чем в 1998 г.). Всего услугами ГСЗН воспользовались около 10 млн. чел.

Отмечалось сокращение среднего времени поиска безработными работы с 10 мес. в мае до 9,4 мес. в августе 1999 г. Снижалась доля безработных, ищущих работу более 12 мес. (с 49,4 в мае до 44,6% в августе 1999 г.). Средняя продолжительность регистрируемой безработицы составила 7,6 мес.

Средний возраст безработных равнялся 38,7 года. Доля мужчин в общей численности безработных превысила 51%, женщин – 48%, молодежи в возрасте 16-29 лет – 38%.

Число вакантных рабочих мест, заявленных в органы службы занятости с начала 1999 г., возросло в 2 раза и достигло 600 тыс.

В общей численности безработных преобладали те, кто оставил прежнее место работы в связи с высвобождением, ликвидацией организации или сокращением численности персонала (41,5%), что меньше соответствующего показателя в мае 1999 г. (45,1%).

Коэффициент напряженности на рынке труда изменился с 6,6 чел. на место в 1998 г. до 2,5 чел. в конце 1999 г.. Самые низкие показатели были зарегистрированы в Москве (2 рабочих места на человека), Волгоградской и Нижегородской области (1). Наивысшие показатели - в Агинском Бурятском автономном округе - 2,250; Ингушетии - 968; Эвенкии - 107; Алтайской республике - 30; Ненецком автономном округе - 48; Карелии - 12.

2.3.2 Меры по борьбе с безработицей

Основная ответственность за содействие занятости возложена на Министерство труда и социального развития РФ и его территориальные органы по вопросам занятости, которые к сожалению, имеют весьма ограниченные возможности воздействия на экономические процессы и способны только «снимать» их непосредственные последствия для лиц с пониженной конкурентоспособностью на рынке труда.

Однако представляется, что дело не только в недостаточных ресурсах, но и в самой организации деятельности, а именно, в отсутствии эффективного взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами экономического процесса на национальном, региональном и местном уровне.

Как известно, необходимой мерой, сдерживающей застойную безработицу, препятствующей образованию люмпенизированного слоя безработных, повышающей трудовую и профессиональную мотивацию безработных граждан и снимающей социальную напряженность для маргинальных групп незанятых граждан в период поиска работы, являются активные программы занятости.

К сожалению, финансовое положение затратных статей фонда занятости повлекло за собой сокращение расходов на активные программы занятости. Снизились расходы на финансовую поддержку создания и сохранения рабочих мест (что может стать новым препятствием в формировании рыночной политики занятости), социальную поддержку и на социальные выплаты, при увеличении расходов на профессиональную подготовку и профориентацию.

Медленно растут расходы на программы «общественных работ» ввиду изменения закона о занятости в части условий проведения общественных работ и, как следствие, упала их популярность. Тем не менее, в 1999 г. общественными работами было занято 496,9 тыс. чел., что составляет 139% к показателям 1998 г.

Доля трудоустроенных при посредничестве органов службы занятости в общем объеме приема кадров в организациях составила в среднем по России 34% (29% в 1998 г.)

2.3.3 Профессиональное обучение безработных

Профессиональное обучение является важнейшим фактором активной политики занятости, направленным на развитие трудовых ресурсов, обеспечение продуктивной, свободно избранной занятости граждан, усиление их социальной защищенности посредством повышения роста профессионального мастерства, профессиональной мобильности и конкурентоспособности на рынке труда, а также одной из наиболее действенных мер по смягчению социальной напряженности. Как известно, выгоднее переобучить нетрудоустроенного, чем платить ему пособие по безработице.

В 1999 г. профориентационные услуги были оказаны более 5 млн. чел.

Органами службы занятости было охвачено обучением около 350 тыс. незанятого населения (*при плановых показателях 300 тыс.*), из которых трудоустроились после обучения около 92%.

Для организации профобучения безработных органы службы занятости использовали сеть образовательных учреждений на конкурсной основе (около 3000).

2.3.4 *Обучение на предприятиях*

Профессиональное обучение осуществлялось также непосредственно на производстве за счет средств предприятий. По этой модели обучено около 4 млн. чел.

Наибольшая доля прошедших обучение в последние годы оказалась на государственных (26%) и новых частных предприятиях (24%) (приватизированные – 15%, самозанятые – 18%).

К предприятиям, ориентированным на обучение всего персонала, можно отнести крупные финансово-кредитные и страховые компании, биржи; предприятия, работающие в сфере медицины и образования; предприятия, использующие труд редких специалистов; совместные предприятия; предприятия сетевого маркетинга. Среди предприятий нового частного сектора доминирующей формой повышения квалификации персонала является обучение на рабочем месте. Это прежде всего относится к рядовым работникам, как правило, рабочих специальностей (торговля, строительство, сфера услуг, общественное питание).

13 января 2000 г. принято совместное постановление Минтруда и Минобразования России «Об утверждении Положения об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения».

Особое значение в настоящее время придается *опережающему обучению*. Опережающее обучение обеспечивается обучением граждан до наступления срока расторжения трудовых договоров между работником и работодателем и направлено на смягчение социальной напряженности на территориальном рынке труда и снижение уровня продолжительности безработицы.

17 февраля 2000 г. Минтруд России принял постановление «Об утверждении порядка работы территориальных органов Минтруда России по вопросам занятости населения по содействию работодателям в опережающем обучении граждан, высвобождаемых из организаций, в целях обеспечения их занятости».

Постановление предусматривает полную или частичную компенсацию работодателем затрат на опережающее профессиональное обучение граждан.

2.3.5 *Трудоустойство и адаптация молодежи к рынку труда*

Отдельной проблемой является трудоустройство и адаптация молодежи к рынку труда.

Подписано Соглашение о сотрудничестве между Минобразованием России и Минтрудом России, которое призвано придать новый импульс развитию взаимодействия между системой ПОО и рынком труда в сфере обучения и занятости молодежи. Первым шагом по реализации данного Соглашения является Межведомственная целевая программа «Создание системы содействия трудоустройству и адаптации к рынку труда выпускников учреждений профессионального образования». Программа предусматривает создание информационной системы, содержащей данные о рынках труда и образовательных услуг, механизмы правовой, экономической и социальной защиты, формирование сети государственных и негосударственных организаций и учреждений, занимающихся вопросами занятости и труда студентов и выпускников.

В ряде регионов в программы учебных заведений профобразования введен новый предмет, предусматривающий подготовку студентов и учащихся к переходу на рынок труда.

В 1999 г. органами по вопросам занятости оказано содействие незанятой молодежи, в том числе выпускникам общеобразовательных учреждений, не имеющим профессии и специальности и впервые вступающим на рынок труда, путем направления в профессиональные образовательные учреждения для получения соответствующего образования до начала трудовой деятельности.

Такое содействие было оказано более 150 тыс. человек (127 тыс. – в 1998 г.). Одним из направлений работы по трудоустройству выпускников образовательных учреждений из числа безработных является программа «Молодежная практика». В 1999 г. эта программа охватывала более 30 тыс. молодежи, 40% из которых были трудоустроены.

Из числа принимавших участие в программе 11,6 тыс. человек (38,5%) – выпускники учреждений СПО, 8,3 тыс. (27,5%) – выпускники учреждений НПО, 4,6 тыс. чел. (15,3%) – учреждений ВО.

Осуществлялась программа «Временная занятость несовершеннолетних граждан» для лиц в возрасте 14-18 лет. В результате реализации программы 875,3 тыс. несовершеннолетних граждан получили временную работу. Главным образом занятость несовершеннолетних организовывалась в весенне-летнее время. В этот период было трудоустроено около 89% участников программы.

Одним из направлений активной политики на рынке труда, проводимой в целях дополнительной гарантии занятости для молодежи, является ее трудоустройство на квотируемые рабочие места. В 1999 г. за счет квот трудоустроено 99,8 тыс. чел. (на 22% больше, чем в 1998 г.), из них 25,5 тыс. приходится на молодежь в возрасте до 18 лет и 11,4 тыс. – на инвалидов.

Совершенно очевидно, что обучение безработных не может оставаться исключительной прерогативой органов по труду и должно стать совместной ответственностью социальных партнеров, прежде всего, работодателей.

Необходимо продолжать разработку новых форм организации и финансирования обучения, обеспечивающих доступ к обучению максимально широким групп и категориям безработных (таким как, например, «ротация рабочего места» и др., которые были бы выгодны и безработным, и работодателям; введение различных форм льгот; создание специальных фондов страхования, и т.д.).

Опережающее обучение рабочих, подлежащих увольнению, целесообразно осуществлять, используя средства предприятий и органов по труду (особенно для рабочих, которые могут после обучения остаться на предприятии).

Для расширения доступа к обучению необходима также эффективная информационная политика, предусматривающая создание информационной системы, содержащей сведения о наличии рабочих мест; службы консультирования безработных, которая помогала бы им найти свою нишу на рынке труда, и комплексной профориентационной сети для различных категорий населения (выпускников общеобразовательной и полной средней школы, учащихся системы ПОО, безработных).

17 февраля 2000 г. Минтруд России принял постановление «Об утверждении порядка работы территориальных органов Минтруда России по вопросам занятости населения по содействию работодателям в опережающем обучении граждан, высвобождаемых из организаций, в целях обеспечения их занятости».

Постановление предусматривает полную или частичную компенсацию работодателем затрат на опережающее профессиональное обучение граждан.

3. Управление системой профессионального образования и подготовки кадров

3.1 Политика в области профессионального образования и подготовки кадров

3.1.1 Общие положения

Продолжается реформа профессионального образования как часть общей реформы системы образования Российской Федерации. К ключевым принципам реформы относятся демократизация и регионализация управления, обеспечение доступности, социальной справедливости, повышение качества обучения и создание системы непрерывного образования в течение всей активной жизни человека.

Регионализация предполагает последовательную ориентацию деятельности разнофункциональных учебных заведений на комплексное социально-экономическое развитие региона, местные рынки труда и запросы населения, а также изменение структуры государственного управления в направлении перехода от отраслевого к совместному федерально-региональному управлению с участием государственно-общественных структур управления.

В задачи политики регионализации в области ПОО входит обеспечение вертикальной и горизонтальной интеграции профессиональных образовательных учреждений в региональные академические и университетские системы, формирование структур в органах государственной власти субъекта РФ по государственному управлению региональными системами профобразования, их взаимодействие с советами ректоров вузов, советами директоров средних специальных учебных заведений, попечительскими советами, составляющими территориальную государственно-общественную систему управления и самоуправления профессионального образования⁸.

Происходит становление государственно-общественного управления системой образования. В частности, сформирован Совет руководителей органов управления образованием при Министерстве образования РФ, Федеральный совет СПО, Совет по НПО, Совет директоров педагогических училищ и колледжей, а также 76 региональных Советов директоров и 18 профильных ассоциаций учебных заведений СПО. Всероссийская ассоциация «Роспрофтех», Академия ПОО, Клуб директоров учебных заведений НПО и Всероссийский совет ветеранов ПОО принимают активное участие в разработке стратегии развития системы ПОО.

8 Общие положения политики регионализации образования отражены в программе Правительства РФ по стабилизации экономики и финансов, в которой предусматривается поэтапная передача в ведение субъектов РФ учреждений начального, среднего и высшего профобразования, ориентированных преимущественно на региональные рынки труда, а также организаций здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта.

Развивается *софинансирование* учебных заведений ПОО. Первые попытки софинансирования учреждений СПО Министерством образования РФ и исполнительными органами власти субъектов Федерации осуществлены в Иркутской, Самарской и Сахалинской области.

Начинает реализовываться концепция *обучения в течение всей жизни*, неотъемлемой частью которой является начальное и среднее профессиональное образование. Ведущим принципом развития системы профессионального образования становится ее *непрерывность*, обеспечивающая возможность быстрой переориентации и неоднократной переквалификации работников в условиях подвижной ситуации на рынке труда.

Возрастают требования к *квалификации работника*, основанной на овладении многофункциональными, или «переносимыми», умениями и более общими и смежными технологиями, растет потребность в работниках, способных к самообразованию и саморазвитию, ответственных за свое профессиональное и личностное развитие, умеющих принимать ответственные решения в ситуации выбора.

Несмотря на неоспоримые достижения в развитии системы ПОО, до сих пор не решен ряд структурных и управленческих проблем (как и в системе образования в целом), в связи с чем система нуждается в модернизации, новых институтах и инвестициях, что подчеркивается в «Основных направлениях социально-экономической политики». Неопосредственная цель модернизации состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, обеспечения её соответствия социальным требованиям, результативности и эффективности, повышения конкурентоспособности выпускников систем ПОО на внутреннем и внешнем рынках труда.

Модернизация системы ПОО и системы образования в целом является ключевой предпосылкой модернизации общества и превращения его в общество, основанное на информации. Общество, характеризующееся быстрым развитием и распространением информационных технологий, потребует от граждан новых социальных умений и ролей, новой культуры социального поведения.

В свете задач, поставленных в «Основных направлениях», необходимо:

- преодолеть структурный дисбаланс между предложением образовательных услуг и спросом, возникающим у граждан/общества и на развивающемся рынке труда;
- обеспечить формирование национального заказа системе ПОО потребителями услуг, т.е. государством, обществом и гражданами, а не самим заказчиком, т.е. сферой образования;
- разработать механизмы взаимодействия системы ПОО и общества для предотвращения неэффективного расходования ресурсов как при направлении их в систему, так и внутри самой системы.

3.2 *Законодательное обеспечение НПО и СПО*

3.2.1 *Нормативная и правовая база профессионального образования*

Профессиональное образование в РФ регулируется соответствующим законодательством и нормативно-правовыми документами, прежде всего Конституцией РФ (ст. 43, 72, 76), Законом «Об образовании» и принятой в октябре 2000 г. Национальной доктриной образования в Российской Федерации, а также утвержденными в июне 2000 г. - новыми концептуальными положениями «Основных положений социально-экономической политики».

Основопологающие положения, определяющие статус и функционирование системы образования, получили дальнейшую разработку и конкретизацию в ряде программ и концепций, таких как «Федеральная программа развития образования в РФ», «Концепция реформирования начального профессионального образования», «Программа развития среднего профессионального образования на 2000-2005 гг.», «Концепция профессионального обучения безработных» и ряд других.

Национальная доктрина образования в РФ определяет цели системы образования и государственную политику по их реализации до 2025 г. Доктрина задает общий стратегический курс развития образования на основе анализа существующего состояния системы образования в стране и определяет ориентиры ее дальнейшего целостного развития и поэтапные приоритеты обеспечения финансовыми ресурсами. Следует отметить, что Доктрина рассматривает образование как объект государственного регулирования, а не субъект общественного процесса, что, безусловно, вступает в определенное противоречие с государственно-общественным характером управления системой образования.

Доктрина подтверждает основные положения Конституции РФ и Закона «Об образовании» в части права граждан на получение бесплатного образования высокого качества. Среди прочего Доктрина предусматривает переход на 12-летнее общее образование, общедоступное и бесплатное школьное образование, обязательное и бесплатное основное общее образование, общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее образование, включая возможность выбора основных профилей обучения, общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование.

Основные задачи государства в сфере образования предполагают привлечение работодателей и других заказчиков и специалистов к социальному партнерству и организации профессионального образования с целью удовлетворения потребности рынка труда; предоставление бесплатных учебников для учащихся общеобразовательных школ и учреждений начального профессионального образования; высокую занятость трудоспособного населения, прежде всего молодежи; гарантирование правовых условий получения образования как за счет средств бюджета всех уровней, так и за счет средств обучающихся, предприятий и организаций; стимулирование негосударственных инвестиций в систему образования, в том числе путем предоставления налоговых и таможенных льгот для юридических и физических лиц, участвующих в развитии образовательных учреждений; создание условий для профессиональной подготовки и переподготовки работающего населения, высвобождаемых работников и безработных граждан; законодательное закрепление материальной, административной и имущественной ответственности учредителей образовательных учреждений и повышение ответственности работодателей за обеспечение стабильного финансирования учреждений сферы образования, реализацию социальных гарантий и льгот работников образования и обучающихся и другие.

Переход на 12-летнее общее образование означает необходимость реформирования системы НПО. В 2001 г. подготовлен проект Концепции НПО и СПО в условиях 12-летнего общего среднего образования. Этот документ предусматривает обеспечение преемственности между этими двумя уровнями образования, устранение дублирования в плане содержания общеобразовательных блоков программы, достижение обучающимися более высоких уровней квалификации, соответствующих требованиям работодателей и расширение академических прав выпускников учебных заведений НПО.

«Основные направления» рассматривают развитие образования в качестве национального приоритета как фактор успешности планируемых социально-экономических преобразований.⁹ «Основные направления» содержат конкретные механизмы реализации намеченной программы модернизации ПОО, однако все они ставятся в непосредственную зависимость от общего экономического роста и повышения благосостояния населения, поэтому только время покажет их реальную осуществимость. Помимо этого для реализации ряда положений Стратегии будет необходимо внести серьезные изменения в существующее законодательство и принять около 200-300 (по мнению Министра

9 Основные цели и задачи данной стратегии будут рассматриваться в соответствующих разделах Доклада.

образования) новых нормативных документов, что потребует определенного времени и немалых затрат. В целом, было бы целесообразно представить ключевые положения «Основных направлений» в части модернизации образования на широкое обсуждение как образовательного сообщества, так и общества в целом, поскольку образование, как известно, касается всех и каждого.

Организационной основой государственной политики РФ в области образования является *Федеральная программа развития образования*, имеющая статус федерального закона.

Программа предусматривает, в частности, разработку и реализацию экономических механизмов, отвечающих рыночным реалиям; нормативного подхода к финансовому, материально-техническому и иному ресурсному обеспечению; разработку, введение, реализацию и обновление государственных образовательных стандартов; реализацию информационных технологий в системе образования; обеспечение контроля качества образования и др.

Среди приоритетных проблем выделены:

- совершенствование механизма вертикальных связей, всей системы взаимодействия государственных и муниципальных органов управления образованием;
- укрепление связей системы образования и рынка труда;
- совершенствование нормативной правовой базы в области образования;
- осуществление мониторинга состояния системы образования, совершенствование методов и механизмов прогнозирования развития системы и подготовки специалистов с учетом потребностей личности, общества и государства;
- обновление с учетом социально-экономических условий механизма трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования;
- совершенствование экономических механизмов обеспечения системы образования, разработка комплекса государственных норм и нормативов финансового и ресурсного обеспечения;
- совершенствование государственной статистики в области образования.

Правительством Российской Федерации одобрена (постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г.) *Концепция реформирования начального профессионального образования*, предусматривающая стратегию передачи в перспективе учреждений профобразования в ведение субъектов Федерации. В задачи развития системы НПО входит более активное использование практики соучредительства, распределения полномочий, в частности финансирования учреждений НПО, и содержания материально-технической базы училищ и лицеев из средств бюджетов различного уровня¹⁰.

Концепция указывает на необходимость сочетания профессионально-отраслевого и регионального заказа на подготовку специалистов.

Важным инструментом учета потребностей рынка труда должны стать региональные информационные центры поддержки трудоустройства выпускников системы профобразования, которые необходимо создавать во всех регионах России.

В этой связи реформа должна охватывать:

- структуру системы НПО (предполагается укрупнение образовательных учреждений НПО на основе реорганизации (объединения) учреждений НПО одного уровня, а также изменение профессионально-квалификационной структуры подготовки рабочих кадров и специалистов, включая новые профессии для непроеизводственной сферы);

10 В некоторых регионах обсуждаются вопросы передачи учреждений НПО в ведение муниципалитета. Однако это может препятствовать поступлению в учебные заведения молодежи из других районов.

- содержание НПО (разработка стандартов НПО с новой профессионально-квалификационной структурой подготовки кадров; обеспечение контроля качества НПО; подготовка примерных образовательных программ, учебных планов, учебников, и др. материалов; переподготовка и повышение квалификации педагогических работников НПО и т.д.);
- вопросы собственности и финансирования учреждений НПО (протекционистская финансовая политика в отношении дотационных регионов; целевое финансирование из федерального бюджета подготовки кадров по наиболее значимым для федерального рынка труда профессиям; внебюджетное финансирование из средств работодателей, органов по труду и занятости, средств спонсоров, личных средств обучающихся и др.).
- проблемы научного и нормативно-правового обеспечения.

Подготовлен проект закона «О начальном профессиональном образовании», где особое место уделено соучредительству учебных заведений (в качестве учредителей организаций НПО предусматриваются как органы управления образованием федерального уровня, исполнительной власти субъектов РФ и муниципалитетов, так и предприятия, фирмы и корпорации), а также вопросам софинансирования.

В 1999 г. принята *Программа развития СПО* на 2000-2005 г.г.

Целью программы является создание экономических, правовых, организационных и методических условий для стабильного развития СПО, повышения его социальной результативности в изменяющихся социально-экономических условиях России.

Программа определяет следующие основные направления развития СПО:

1. *Содержание СПО и организация образовательного процесса* (приведение профессиональных образовательных программ в соответствии с запросами личности, потребностями рынка труда, перспективами развития экономики и социальной сферы, переход на модель опережающего обучения и включение системы в СПО в систему непрерывного образования).
2. *Масштабы и структура подготовки специалистов* (приведение масштабов, профильной структуры и размещения подготовки специалистов в соответствии с образовательными запросами населения и потребностями рынка труда, задачами комплексного развития регионов; расширение доступа населения к СПО; расширение подготовки специалистов без отрыва от производства,).
3. *Организационно-экономические отношения* (совершенствование организационно-экономического механизма, формирование экономической основы развития учебных заведений, перехода на нормативное финансирование, построение многоуровневой системы бюджетного и внебюджетного финансирования, упорядочение отношений собственности, развитие соучредительства образовательных учреждений).
4. *Управление СПО* (формирование системы государственно-общественного регулирования деятельности СПО, расширение автономии учреждений СПО, совершенствование механизма самоуправления учебных заведений, взаимодействия органов управления образованием федерального, регионального и муниципального уровней, отраслевых и региональных органов управления образованием на основе взаимосвязанных программ развития СПО, адресная социальная поддержка обучающихся; развитие социального партнерства (заключение договоров о сотрудничестве между субъектами социального партнерства, создание механизмов вовлечения социальных партнеров в пересмотр специальностей и направлений подготовки специалистов, управление качеством подготовки специалистов и смещение оценки качества за пределы учебного заведения в сферу профессиональной деятельности, создание попечительских советов, разработка эффективных моделей производственной практики и мер по формированию института спонсорства ссузов субъектами социального партнерства, а также создание профориентационных центров СПО).

5. *Кадровое обеспечение СПО* (подготовка педагогических и управленческих кадров для системы среднего профессионального образования; дополнительное педагогическое образование для преподавателей специальных дисциплин; профессиональная переподготовка преподавателей гуманитарного и социально-экономического профилей; подготовка преподавателей по новым специальностям и дисциплинам; формирование резерва руководящих кадров средних специальных учебных заведений; обновление преподавательского состава, привлечение молодых специалистов к преподавательской деятельности в средних специальных учебных заведениях; привлечение к преподаванию специальных дисциплин работников, имеющих опыт производственной деятельности).

Реализация Программы призвана обеспечить:

- *повышение конкурентоспособности и профессиональной мобильности выпускников на рынке труда;*
- *профессиональное самоопределение и творческую актуализацию личности;*
- *четкую ориентированность системы СПО на рынок труда;*
- *преемственность стандартов СПО с другими уровнями образования и согласование профильной структуры подготовки специалистов среднего звена с динамикой развития других уровней профобразования и общемировыми тенденциями;*
- *создание крупных многопрофильных учебных заведений СПО;*
- *формирование региональных образовательных комплексов;*
- *развитие соучредительства;*
- *привлечение внебюджетных средств;*
- *развитие договорных отношений между учебными заведениями и предприятиями, направленное на расширение подготовки кадров по заказам предприятий;*
- *развитие хозяйственной деятельности учебных заведений, расширение участия студентов в производственной деятельности учебных заведений.*

В настоящее время нормативно-правовая база среднего профессионального образования включает в себя более 100 документов, обеспечивающих регулирование деятельности по следующим направлениям:

- *общая регламентация деятельности средних специальных учебных заведений;*
- *государственный контроль качества среднего профессионального образования;*
- *государственный образовательный стандарт среднего профессионального образования, обеспечение организации образовательного процесса в условиях введения стандарта;*
- *организация образовательного процесса по формам обучения;*
- *прием в образовательные учреждения среднего профессионального образования;*
- *контроль успеваемости, итоговая аттестация выпускников;*
- *документы о среднем профессиональном образовании;*
- *материально-бытовое обеспечение студентов средних специальных учебных заведений;*
- *трудовые отношения и заработная плата работников в средних специальных учебных заведениях;*
- *инновационная деятельность средних специальных учебных заведений;*
- *общественные организации в системе среднего профессионального образования.*

Подготовлен проект закона «О среднем профессиональном образовании». Целью разработки Закона является конкретизация и развитие положений Закона РФ «Об образовании» применительно к СПО. Закон предусматривает ряд важных правовых норм в области системы СПО, социальных гарантий получения СПО, государственных образовательных стандартов и профессиональных образовательных программ, форм получения документов об СПО, структуры и управления системой СПО и образовательным учреждением, оценки качества СПРО, прав и обязанностей субъектов образовательной деятельности, экономики СПО и международной деятельности в системе СПО.

В 1999 г. разработана *Концепция программы государственно-общественного управления системой образования РФ* определяющая пути углубления федеративных начал как основы совершенствования форм и методов государственного и муниципального управления образованием¹¹. В центре Концепции – создание на территории субъектов РФ образовательно-территориальных единиц при ведущей роли местных классических университетов; формирование муниципальных комплексов профессионального образования, интегрирующих на преемственной основе деятельность образовательных учреждений соответствующих уровней и постепенный переход от полиотраслевого территориального к территориально-моноотраслевому принципу построения федеральных, региональных и муниципальных органов управления образованием с сохранением права отраслевых государственных органов исполнительной власти выступать в качестве соучредителей образовательных учреждений.

Большая часть перечисленных выше документов определяла правовые рамки функционирования системы ПОО до последнего времени. Как уже говорилось, модернизация системы ПОО, как это предусмотрено Основными направлениями, потребует серьезных корректив нормативно-правовой базы системы ПОО, включая такие аспекты, как:

- *регулирование бюджетных субсидий из бюджета более высокого уровня для НПО;*
- *финансовые стимулы и льготы для работодателей, инвестирующих в ПОО или предоставляющих рабочие места для производственной практики студентам учебных заведений ПОО;*
- *налоговые льготы для учебных заведений системы ПОО в части доходов от реализации продукции, произведенной самими учебными заведениями, которые реинвестируются в развитие учебного заведения.*

Помимо этого, необходимо:

- *устранить существующие противоречия между Федеральными законами и между Федеральным и региональным законодательством¹² в сфере образования, а также между законодательством в сфере образования и других областях (например Налоговым Кодексом);*
- *в свете регионализации управления ПОО четко разграничить полномочия органов управления образованием различных уровней;*
- *обеспечить правовую поддержку развитию многоуровневых учреждений НПО.*

11 Отношения Минобрнауки и регионов строятся на основе соглашений. К январю 2000 г. действовало 74 соглашения с 56 субъектами РФ и 7 находились в стадии проработки. Кроме этого Минобрнауки обеспечивает в части своей компетенции обязательства по 16 соглашениям между Правительством РФ и государственными органами исполнительной власти субъектов РФ о разграничении полномочий и предметов ведения в области образования.

12 См. Приложение 6.

3.3 *Руководящие органы*

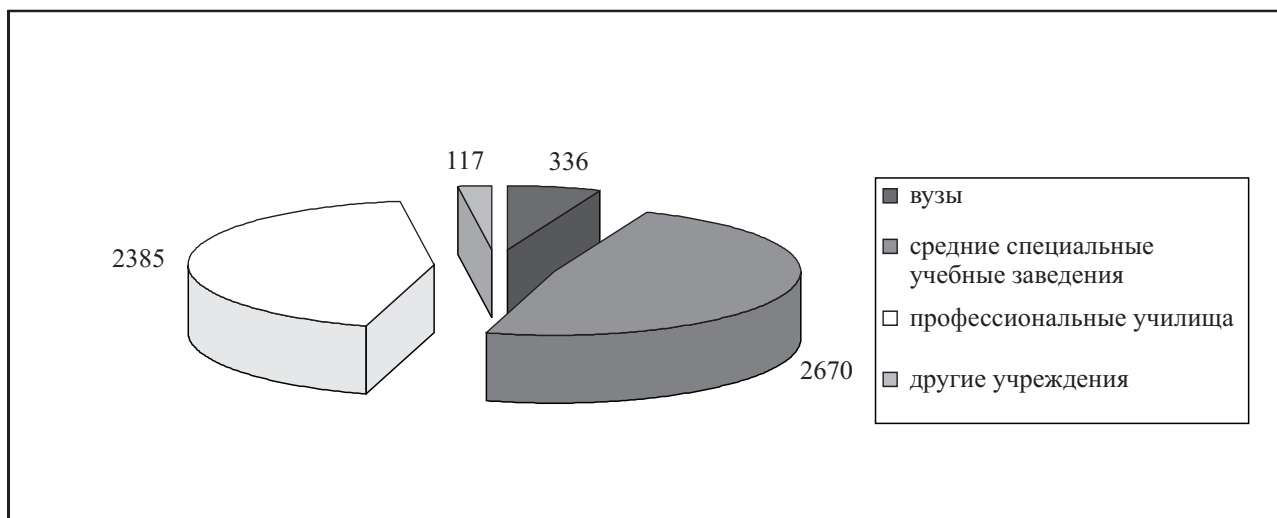
В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 апреля 1997 г., Министерство образования является органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере общего, профессионального и дополнительного образования, а также в сфере научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных и иных организаций сферы образования. Министерство образования координирует деятельность в сфере образования иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, Российской академией наук, Российской академией образования, другими отраслевыми академиями наук, научными организациями и общественными объединениями.

Взаимодействие Министерства образования и регионов закреплено в соответствующих Соглашениях. На январь 2000 г. было подписано 74 Соглашения с 56 субъектами РФ и готовилось к подписанию еще 7. Помимо этого Министерство образования несет, в части его компетенции, ответственность по 16 Соглашениям между Правительством РФ и государственными органами исполнительной власти субъектов РФ.

В непосредственном ведении Минобразования России сосредоточена значительная часть всей образовательной системы Российской Федерации: 50% государственных высших учебных заведений, 25,3% учебных заведений среднего профессионального образования и 57% образовательных учреждений начального профессионального образования (подавляющее большинство общеобразовательных школ и учреждений дошкольного образования финансируются из бюджетов других уровней).

По состоянию на 1 января 1999 г. Минобразование России имело 3440 подведомственных образовательных учреждений, в том числе: вузов – 336, средних специальных учебных заведений – 2670, профессиональных училищ – 2385 и 117 учреждений других уровней.

Рис.8. Подведомственные образовательные учреждения Минобразования России по состоянию на 01.01.1999 г.



В настоящее время, перед системой профессионального образования стоит задача совершенствования управленческого механизма в части выстраивания четкой вертикали управления, разграничения полномочий федерального центра и регионов и обеспечения государственно-общественного характера управления системой образования, а также соответствия региональных образовательных систем потребностям социального и экономического развития регионов.

В 1998 г. в 89 субъектах РФ имелось 124 государственных органа управления образованием. Из них 50 представляли собой органы управления общим и начальным профобразованием, 14 – органы управления наукой и высшим образованием; 40 – органы управления общим, начальным, средним и высшим профессиональным образованием (т.е. интегрированные органы управления образованием).

Такое обилие управленческих структур привело к отсутствию четкого разделения полномочий между уровнями управления. Так, например, в настоящее время основная часть учреждений СПО находится в федеральной собственности, что затрудняет их взаимодействие с региональными органами управления.

В этой связи более целесообразно сформировать единую структуру управления образованием с максимально возможной ее дифференциацией на блоки общеобразовательного и профессионального образования.

3.4 Финансирование системы образования

3.4.1 Основные показатели 1998-1999 гг.

В последние годы наблюдается постоянное недофинансирование из государственного бюджета учреждений образования (приблизительно на 50%), в 1998-1999 гг. остро стояла проблема погашения кредиторской задолженности образовательных учреждений за топливно-энергетические ресурсы. С 1991 г. по 1999 г. бюджетное финансирование в реальном выражении снизилось на 40%.

Инфляция также сократила реальный объем ассигнований в сферу образования. На начало 2000 г. долги образовательным учреждениям (свыше 2,3 млрд. рублей) не были до конца выплачены. В 1998-1999 гг., в результате постоянного недофинансирования образовательных учреждений из федерального бюджета, ситуация усугублялась и растущей задолженностью образовательных учреждений перед предприятиями топливно-энергетического комплекса.

В целом с 1992 г. сохранялась тенденция к снижению расходов бюджета на образование по сравнению с общими расходами федерального бюджета. Так, если в 1992 г. доля расходов на образование в общих расходах составляла 5,85%, то в 1998 г. – только 3,45%. И только в 1999 г. эта тенденция начала изменяться в сторону увеличения. В 1999 г. данный показатель достиг 3,63% и продолжал расти в 2000 г. (около 3,75%).

Следует отметить рост доли расходов на образование в региональных бюджетах, где она составляет в среднем 21% (от 13% до 38%). Однако этот рост в 1998-1999 гг. сопровождался абсолютным и относительным повышением заработной платы (в среднем с 31,6% до 39,4% расходов) и повышением стоимости коммунальных услуг, которые в некоторых регионах выросли на 40%. Начиная с 1999 г. темпы роста расходов федерального бюджета на образование стали обгонять темпы роста региональных бюджетов.

13 Порядок бюджетного финансирования определяется ст.41 Закона «Об образовании». По закону, разработка механизмов финансирования относится к компетенции федеральных, региональных, местных органов власти и самоуправления.

Необходимо отметить, что различие в финансовом положении регионов привели к возникновению различий между регионами в качестве образования и в доступе к нему. При этом в регионах, находящихся в сходной экономической ситуации, уровень расходов на образование часто зависит от важности, придаваемой этой сфере региональными властями.

В целом, уровень использования бюджетных назначений по Минобразованию в 1998 г. составил 89,2%, а в первом полугодии 1999 г. – 59,8% от годовых бюджетных назначений

В 1999 г. Федеральный бюджет на образование вырос на 21%, в сопоставлении с фактическим бюджетом – на 62%. Бюджет на 1999 г. в основном выполнен в полном объеме, удалось обеспечить увеличение и своевременность выплат в полном объеме стипендий и заработной платы учреждениям федерального ведения и частично возместить задолженности. Внебюджетные средства за 9 месяцев 1999 г. составили 35,5% от федерального бюджета (7,37 млрд. руб.)¹⁴.

Расходы консолидированного бюджета на образование в % от ВВП составили в 1998 г. – 2,39%, 1999 г. – 2,48%, 2000 г. – 2,6%.

В бюджете 2000 г. рост расходов на образование вырос более чем на 56% и впервые за последние 5 лет были предусмотрены «прочие расходы», в том числе – на капитальный ремонт, приобретение оборудования, а также на оплату коммунальных услуг. К 2005 г. доля расходов на образования в ВВП должна повыситься на 1%.

В 2000 г. бюджет НПО вырос на 64,5% и СПО – на 62%.

Среди позитивных мер по совершенствованию финансирования системы образования за последние годы можно назвать введение сбора на нужды образовательных учреждений в размере 1% годового фонда заработной платы предприятий. Однако в настоящее время судьба этого сбора поставлена под угрозу в связи введением Налогового кодекса и налога с продаж¹⁵.

Необходимо отметить, что в настоящее время автономия образовательных учреждений серьезным образом ограничена отсутствием финансирования одним показателем, предусмотренного Законом «Об образовании» 1992 г., поскольку образовательные учреждения не имеют права планировать собственный бюджет и лишены возможности использовать выделяемые средства с максимальной эффективностью.

14 В 1997 г. создан Централизованный фонд стабилизации и развития сферы образования Минобразования России для активизации внебюджетной деятельности. Однако наполняемость фонда неудовлетворительная, и имеющиеся средства в основном используются на оплату коммунальных услуг.

15 В новом Налоговом Кодексе (ч.1) сбор на нужды образовательных учреждений в перечне налогов и сборов (ст.13 Кодекса), региональных налогов (ст. 14), местных налогов (ст. 15) отсутствует. Порядок введения НК РФ устанавливается отдельным Федеральным законом «О введении в действие части первой НК РФ». В соответствии со статьей 2 Федерального закона Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» с 1 января 1999 г. утрачивает силу, кроме п.2 ст. 18 и статей 19,20 и 21. Ст.20 касается сбора на нужды образовательных учреждений, который, таким образом сохраняется, что, казалось бы, хорошо. Однако 17 июля 1998 г. был введен налог с продаж, который имеет целевой направление и должен направляться на «социальные нужды малообеспеченных групп населения. С введением в действие этого налога на территориях соответствующих субъектов РФ не взимается ряд налогов, куда входит и сбор на нужды образовательных учреждений. Поскольку категория «на социальные нужды малообеспеченных групп населения» явно не включает «нужды образовательных учреждений», можно констатировать, что образовательные учреждения лишаются тех немногих привилегий в области финансирования, которые были закреплены за ними действующим законодательством лиц и относится к категории налогов республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов (По Закону «Об основных налоговых системах в РФ» 1991 г.).

3.4.2 Многоканальное финансирование

Многоканальное финансирование предполагает привлечение средств из внебюджетных источников, столь необходимых при хроническом недофинансировании системы из государственного бюджета. Как правило, образовательные учреждения привлекают дополнительные средства, реализуя произведенную продукцию или услуги и работы или основные фонды и иное имущество.

О возможностях дальнейшего развития многоканального финансирования говорит тот факт, что внебюджетные поступления по учреждениям высшего, среднего и начального профессионального образования только по системе Минобразования России достигли в 1999 г. 9 млрд. руб., что составляет 40% федерального бюджета на образование.

Для учебных заведений *начального профессионального образования* платные образовательные услуги включают в себя подготовку и переподготовку кадров с освоением новых профессий (по заявкам служб занятости и заявлениям обучающихся, исходя из конъюнктуры рынка труда и занятости).

Для учебных заведений *среднего профессионального образования* платные образовательные услуги предусматривают:

- курсы по подготовке к поступлению в вузы;
- подготовку специалистов со средним профессиональным образованием по договору с юридическими и физическими лицами с оплатой стоимости их обучения (прием сверх финансируемых учредителем контрольных цифр приема);
- профессиональную переподготовку и повышение квалификации по направлениям, специальностям, специализациям и дисциплинам образовательного учреждения (дополнительное профессиональное образование).

В 1999 г. 75% средств были получены образовательными учреждениями ПОО за счет предоставления платных образовательных услуг и 10,4% от сдачи в аренду помещений. По образовательным учреждениям НПО доля доходов от платных образовательных услуг составляет 76,3%, от предпринимательской деятельности – 22,2%. В образовательных учреждениях СПО доход от платных образовательных услуг составляет 10% - 15%, от предпринимательской деятельности - 5%-10% бюджета образовательного учреждения.

В целом, как показывает практика, государственным образовательным учреждениям легче выходить на рынок платных образовательных услуг, чем негосударственным учебным заведениям, благодаря их ресурсной базе, что делает их более конкурентоспособными на этом рынке.

Анализ текущей практики многоканального финансирования указывает на необходимость формирования соответствующего региональной финансовой среды и нормативно-правового обеспечения внебюджетной деятельности учебного заведения на региональном уровне (от региональных законов о профессиональном образовании до Постановления о распределении средств регионального фонда образования).

3.4.3 Роль финансирования в модернизации ПОО

- «Основные направления социально-экономической политики» рассматривают эффективную систему финансирования (сочетающую государственное и частное финансирование) в качестве важнейшего фактора модернизации ПОО. Так, предполагается разделение бюджетных потоков на институциональное и персонифицированное финансирование ПОО, что означает возможность и обязанность граждан вкладывать собственные средства в образование в дополнение к причитающейся им государственной квоте. Для образовательных учреждений НПО персонифицированное бюджетное финансирование означает нормативное подушевое финансирование по принципу «деньги следуют за учеником», а для СПО – дифференцированное персонифицированное бюджетное финансирование (по государственным именным финансовым обязательствам/сертификатам).
- В рамках реформы субсидиарной бюджетной ответственности планируется переход на прозрачную форму целевых субвенций на образование дотационным регионам. При этом тем регионам, которые увеличивают собственные ассигнования в образование и эффективно их используют, будут представляться увеличенные трансферты в течение последующего года.
- Предполагается введение системы планирования расходов в рамках модели двухсекторного бюджета: первый сектор – обеспечение норматива бюджетного финансирования в расчете на 1 учащегося; второй сектор – формирование бюджета развития учебных заведений, играющих ключевую роль в развитии системы образования (софинансирование на основе конкурсного отбора проектов, представленных образовательными учреждениями, по приоритетным областям, определенным Министерством образования).
- В качестве дополнительной меры предусмотрено предоставление целевых субсидий из федеральных и региональных источников финансирования для помощи студентам из малоимущих семей и для поддержки образовательных программ, которые представляют особую важность для государства, но не пользуются спросом со стороны граждан.
- Признается целесообразным выделить 20% квоты в элитных образовательных учреждениях, целевых стипендий на покрытие стоимости обучения, транспортных расходов к месту обучения, государственных займов и кредитов на обучение и создание фондов рабочих мест с неполным рабочим днем для студентов из малоимущих семей из удаленных регионов.
- Предполагается создание дополнительных условий с целью привлечения дополнительных средств из всех источников в учреждения образования
- В качестве эксперимента может быть разработана и введена система кредитования граждан, обучающихся на платной основе.

Однако необходимо отметить, что реализация вышеперечисленных механизмов продолжает оставаться делом будущего, поскольку они еще находятся в стадии разработки и для их осуществления требуются соответствующие экономические предпосылки. В то же время есть ряд первоочередных задач в области финансирования образования, которые могут и должны быть решены немедленно. А именно:

- введение в действие положений Закона «Об образовании» (1992 г.) относительно государственного финансирования образовательных учреждений независимо от формы собственности, переход от выделения средств учебным заведениям по статьям Бюджетной классификации к финансированию одним показателем, расширение прав учебных заведений по распоряжению финансовыми ресурсами, в том числе в части планирования и исполнения сметы расходов, и т.д.;
- переход на смешанную систему финансирования учреждений ПО из бюджетов различных уровней;

- разработка и принятие мер непрямого финансирования, таких как различные региональные льготы образовательным учреждениям и предприятиям, инвестирующим в ПОО, и стимулирование предпринимательской деятельности образовательных учреждений;
- сохранение сбора на нужды образовательных учреждений.

С учетом богатого опыта, накопленного в регионах России в области управления финансами, и в частности в области многоканального финансирования ПОО, представляется целесообразным провести обобщение и анализ этого опыта с целью последующего распространения наиболее эффективных форм и моделей.

4. Система профессионального образования и подготовки кадров

С 1997 г. отмечается возрождение социального престижа профессионального образования, что, в целом, объясняется осознанием молодежью необходимости высоких квалификаций как предпосылки успешной карьеры и благополучия в будущем и в какой-то мере вызвано развитием рынка труда.

Система профобразования выполняет как *экономическую, так и социальную функцию*, предоставляя качественное образование и тем самым облегчая молодежи переход к «взрослой жизни», с одной стороны, и обеспечивая постоянное воспроизводство квалифицированной рабочей силы для предприятий во всех секторах экономики, с другой.

Социальная функция начального профобразования усиливается тем, что там обучается контингент, находящийся в возрасте обязательного среднего образования, а также большое количество детей из малообеспеченных и неблагополучных семей, для которых предусмотрены дополнительные социальные гарантии.

Несмотря на активное реформирование системы профессионального образования, еще не устранены те ее особенности, которые не соответствуют существующей динамике социально-экономических процессов и тем самым тормозят ее развитие.

Так:

- основная часть учебных заведений СПО имеет в качестве учредителей более 30 федеральных органов;
- в структуре подготовки около трети составляют специальности технического профиля, что отражает ранее сложившийся аспект подготовки кадров для систем отраслевых министерств сферы материального производства (хотя по сравнению с двумя третями в недалеком прошлом это является определенным прогрессом);
- на региональных рынках отсутствует необходимое взаимодействие между системой ПОО и рынком труда и не обеспечено адекватное участие работодателей в развитии систем ПОО.

В этой связи (помимо тех мер, которые были перечислены в Главе 3) необходимо усилить взаимосвязь между ПОО и рынком труда посредством:

- усиления взаимосвязи образовательных учреждений с общероссийскими и местными рынками труда, работодателями и деловыми кругами, с предприятиями и организациями различных форм собственности;
- разработки и осуществления региональных программ развития человеческих ресурсов, реализуемых совместно органами исполнительной власти, органами по труду и занятости, экономическими структурами, организациями работодателей, профсоюзами, ведущими организациями региона;
- усиления финансовой и экономической автономии образовательных учреждений ПОО за счет развития системы Попечительских советов, активизации общественных организаций и всех структур, реализующих программы ПОО.

4.1 Начальное профессиональное образование

4.1.1 Статистика

Количество учебных заведений НПО в 1999 г. несколько уменьшилось (с 3 954 в 1998 г. до 3 911) (Приложение 7). В основном это произошло за счет интеграции учебных заведений. Одновременно общее число обучающихся за этот период возросло на 24,7 тыс. чел. по сравнению с 1998 г.

Рис.9. Прием, выпуск учащихся НПО

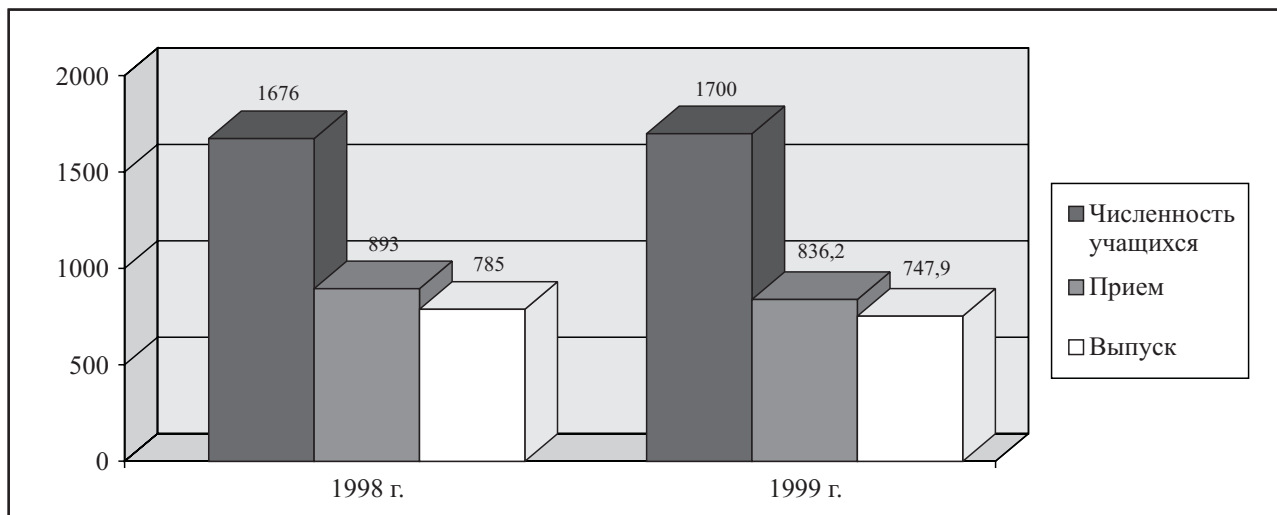


Рис.10. на 10 000 в учреждениях НПО обучались:

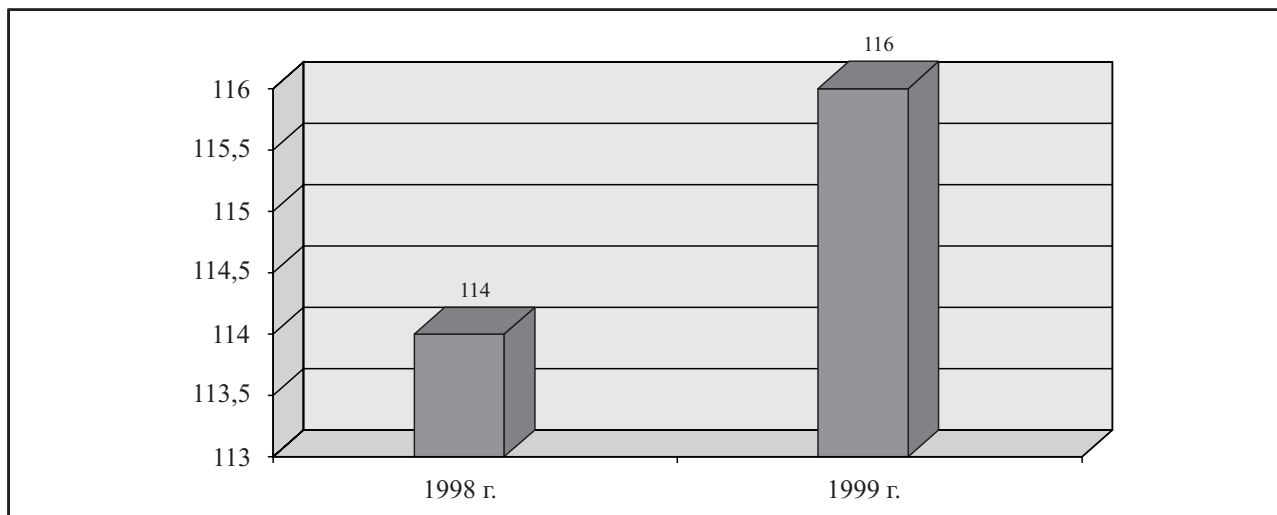
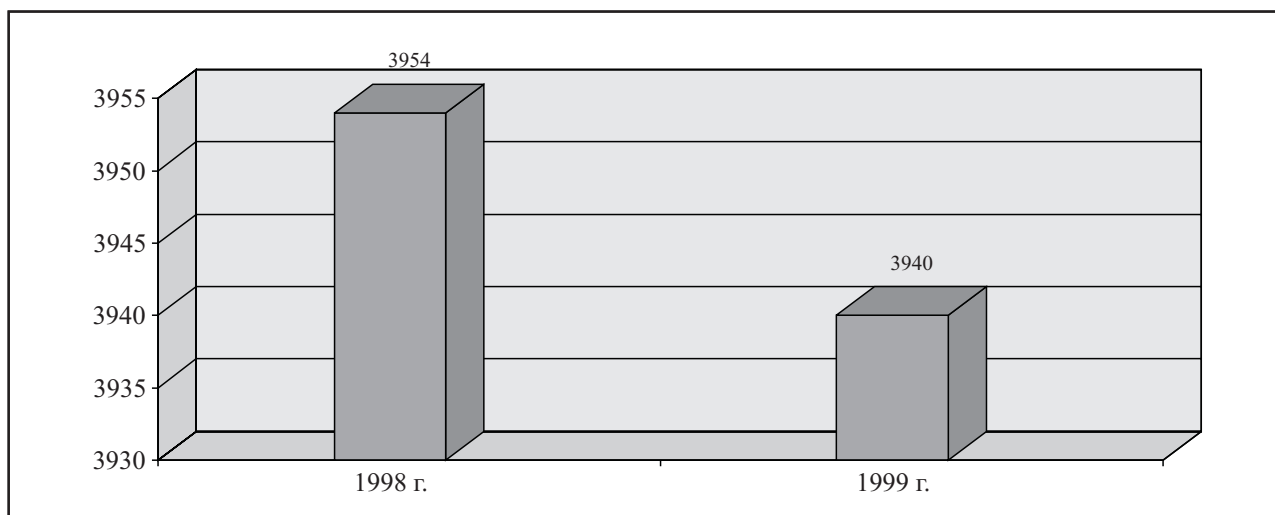


Рис.11. Количество учебных заведений начального профобразования**Таблица 1. Количество студентов, обучающихся за счет средств из разных источников финансирования**

Источники финансирования	1996	1997	1998
Гос. бюджет	821,3	799,6	784,8
Внебюджетное финансирование, включая:	203,8	221,6	265,5
■ службы занятости	54	39,7	48,1
■ контракты с предприятиями	58,1	54	56,5
■ контракты с физическими лицами	91,7	127,9	160

- в 1998 г. 844 учебных заведения НПО реализовывали программы повышенного уровня (21,3%) и имели статус профессиональных лицеев. Наибольшая концентрация таких учебных заведений отмечается в Северо-западном и Центральном регионах, на Северном Кавказе и в Уральском регионе;
- около 37,5% учебных заведений НПО находятся в федеральном ведении;
- ежегодно в учебные заведения НПО поступает в среднем 52 чел. на 10 000 населения;
- в 1999 г. в профессиональные училища и лицеи принято 20,9% выпускников 9-х классов и 15,6% выпускников 11-х классов общеобразовательных школ;
- востребованность НПО характеризуется тем, что за последние пять лет не наблюдалось трудностей с комплектацией образовательных учреждений этого уровня;
- реализуя принцип переемственности профессиональных образовательных программ, 9,9% выпускников дневной формы обучения в учебных заведениях НПО продолжают образование на более высоких уровнях профессионального образования;
- в 1999 г. около 50,5% выпускников учебных заведений НПО (дневная форма обучения) были трудоустроены (330 280 чел. из них 93 980 – в промышленности, 69 670 – в сельском хозяйстве и лесной промышленности, 45 920 – в строительстве, 47 480 – в торговле и 20 560 – в жилищном и муниципальном секторе и секторе обслуживания). В 1998 г. выпуск составил 337 700 чел. (Ср.: 744 000 в 1990 г.) Из них 97 000 чел. трудоустроились в промышленности и 70 000 в сельском хозяйстве.

В декабре 1999 г. утвержден новый «Перечень профессий НПО», куда включены 286 интегрированных профессий. Согласно квалификационной структуре профессионального образования (составной части

Госстандарта НПО) 84% профессий в Перечне профессий НПО соответствуют III ступени квалификации, требующей среднего (полного) общего образования. Предполагается, что *в дальнейшем потребность в таких профессиях будет возрастать*.

В целом, система НПО показала свою востребованность и устойчивость.

Приоритетами развития системы НПО в свете модернизации системы образования являются:

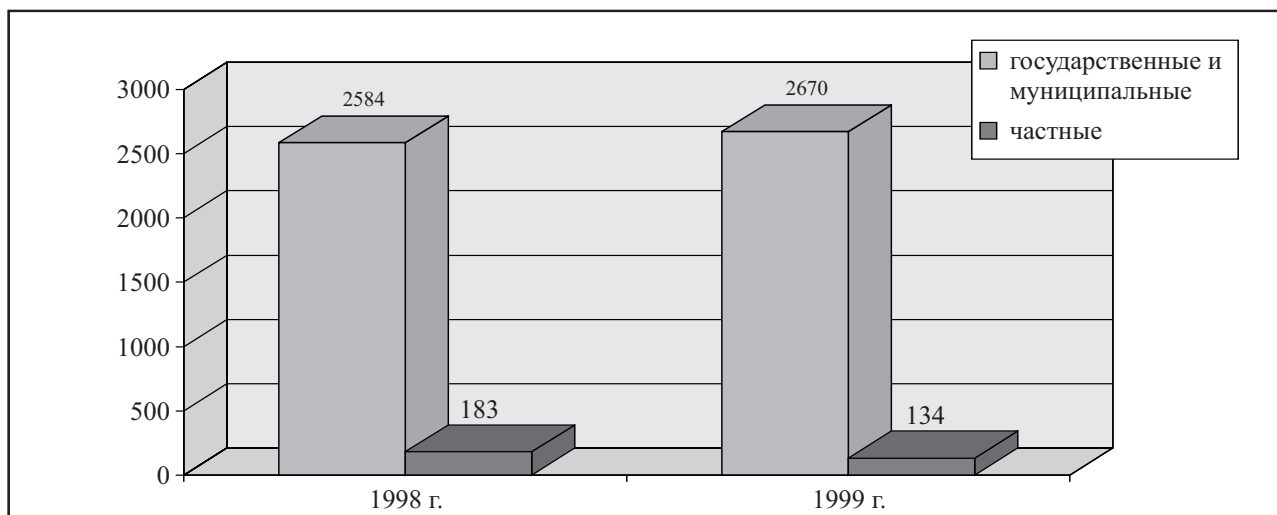
- усиление связи с рынком труда;
- развитие социального партнерства и социального диалога между учебными заведениями НПО, работодателями и службами занятости;
- комплексная реструктуризация сети учебных заведений;
- обеспечение мест для производственной практики на предприятиях различных форм собственности;
- модернизация содержания, повышение уровня подготовленности выпускников;
- введение нового финансового механизма (см. Главу 3);
- модернизация материальной базы, оборудования и помещений, создание ресурсных центров.

Следует отметить, что «основные направления социально-экономической политики» указывают на необходимость учения профессионального компонента и отказа от одновременного освоения стандарта НПО и всеобщего обязательного стандарта среднего (полного) общего образования». Однако такой подход противоречит Закону «Об образовании» и другим нормативно-правовым документам, с одной стороны, а с другой – современные подходы к профессиональному образованию во всем развитом мире, наоборот, требуют усиления общеобразовательной подготовки в свете постоянно растущей сложности трудовых процессов и потребности в работниках, имеющих квалификации, основанные на полноценном среднем образовании. Очевидно, это противоречие будет нуждаться в скорейшем разрешении.

4.2 Среднее профессиональное образование

4.2.1 Статистика

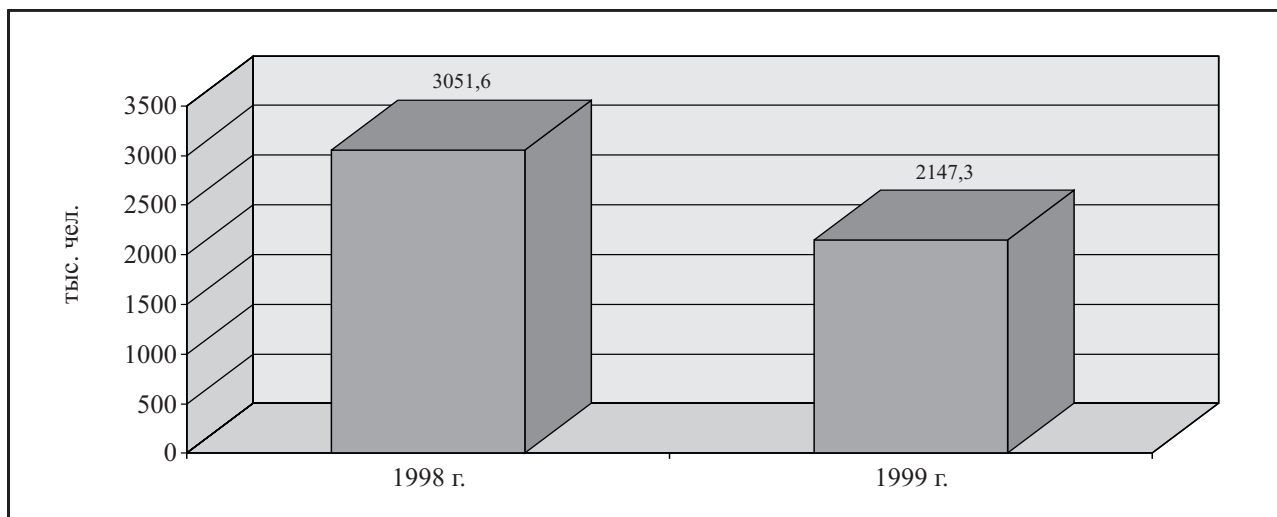
Рис.12. Количество учебных заведений СПО



Снижение количества учебных заведений вызвано кризисом 1998 г.

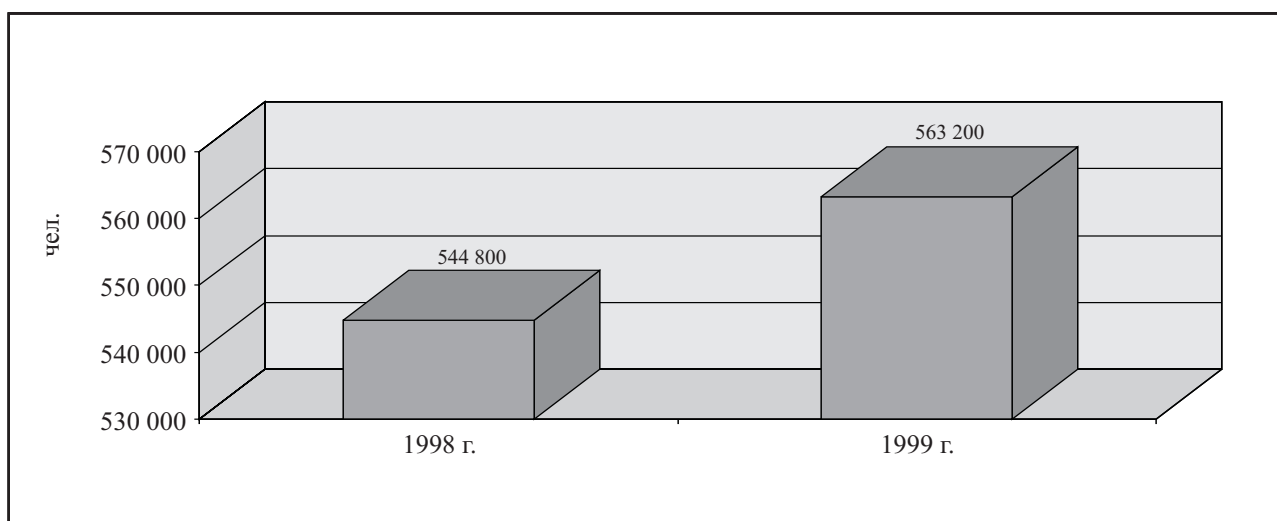
В 1999 г. учебные заведения федерального подчинения составляли 61,1% от общего количества государственных и муниципальных заведений СПО, государственные учебные заведения СПО субъектов РФ – 31% и муниципальные – 0,8%.

Рис.13. Численность учащихся СПО



Прием на обучение – 766 тыс. чел. (52 студента на 10 000 чел.).

Рис.14. Выпуск специалистов СПО



За последние пять лет прием студентов вырос на 136 тыс. (22%), численность на 276 тыс. (15 %), выпуск превысил уровень 1995 г. на 90 тыс. (19%).

Выпуск специалистов повышенного уровня постоянно увеличивается и достиг около 11,6% от общего количества выпускников. Наибольшая доля специалистов повышенного уровня наблюдается в педагогике (38,2%), культуре и искусстве (8,4%) и гуманитарных профессиях (9,4%).

Доля обучения специалистов по контрактам с предприятиями и физическими лицами (с возмещением стоимости обучения) достигла 34,6% от общего количества. Целевая контрактная подготовка охватывает 7,1% общего количества студентов, обучающихся за счет государственного бюджета.

Каждый четвертый из контингента активного населения имеет среднее профессиональное образование. В экономике и социальной сфере занято свыше 20 млн. специалистов среднего звена, что составляет около 33% от общей численности занятых, или 62% от общей численности занятых специалистов со средним и высшим профессиональным образованием.

Численность специалистов, имеющих среднее профобразование, поступивших в вузы в 1999 г., составила 182 тысяч чел. (22% от общего приема в вузы), из них 78% обучаются по вечерней и заочной форме.

В учебных заведениях СПО осуществляется подготовка более чем по 290 специальностям. 37% из 290 специальностей СПО не имеют аналогов на других уровнях образования или в других типах учебных заведений.

Ежегодно в среднем 11% от выпуска основных общеобразовательных школ и 24% от выпуска средних (полных) школ поступают в учреждения СПО. Конкурс на очное обучение в 1999 г. составил 1,61 чел. на место.

Технические учебные заведения, учебные заведения экономического и юридического профилей, как правило, расположены в крупных промышленных городах, а в небольших населенных пунктах в основном размещаются медицинские, педагогические, сельскохозяйственные учебные заведения, учебные заведения культуры и реже - искусства.

4.2.2 Место СПО в структуре образования

В «Основных направлениях» указывается, что в перспективе СПО должно стать обязательным минимумом профессионального образования для молодежи. При этом для обеспечения доступности СПО федеральный бюджет должен покрывать около 50% общих расходов на среднее профессиональное образование, а остальные средства - предоставляться гражданами или предприятиями. Однако, как уже говорилось, это вступает в противоречие с положениями национальной Доктрины и Закона «Об образовании» и требует серьезного пересмотра базового законодательства об образовании.

СПО занимает особое место в структуре образования, так как качественное массовое образование для людей, занятых в материальном производстве и социальной сфере, в том, числе в государственном и муниципальном управлении, реально связано со средним профессиональным образованием.

СПО также выполняет значительную роль в удовлетворении образовательных потребностей населения с ограниченными социально-экономическими возможностями.

В соответствии с Основными показателями прогноза социально-экономического развития РФ до 2002 г. СПО получит дальнейшее развитие. Ожидается рост численности студентов на 9,5% по сравнению с уровнем 1998 г.

СПО развивается как звено в системе непрерывного профессионального образования, призванного удовлетворять потребности личности, общества и государства в получении гражданами образования, развитии профессиональной квалификации и компетенции.

В настоящее время наблюдается увеличение использования специалистов среднего звена в сфере транспорта, связи, информационного и компьютерного обслуживания процессов управления. Расширяется потребность в специалистах для развития рыночной инфраструктуры, налогово-бюджетной сферы, сервисного обслуживания населения, социальной сферы. Специалисты со средним специальным образованием активно функционируют в таких сферах, как управление деятельностью низовых трудовых коллективов, обеспечение функционирования наиболее сложных

технических и технологических систем и управление ими, подготовка и первичная обработка технической, технологической, экономической и другой информации в целях обеспечения различного рода инженерных решений.

Происходит расширение такой функции специалиста среднего звена, как обеспечение административно-технической поддержки процессов управления. Принципиально новым является предпринимательство, позволяющее специалисту среднего звена работать в малом бизнесе, самостоятельно создавать рабочие места.

Расширяются масштабы подготовки, направленной на развитие рыночной инфраструктуры, бытового обслуживания. За последние 10 лет происходил рост подготовки по экономическим и юридическим специальностям. Отмечается значительный рост подготовки по специальностям экономического и гуманитарного профиля, доля приема по этим специальностям от общего приема возросла с 23% в 1993 г. до 35% в 1998 г. за счет сокращения приема по техническим (с 39% до 34%), сельскохозяйственным (с 9% до 6%) и педагогическим (с 17% до 14%) специальностям.

В соответствии с расширением потребности в СПО среднегодовой темп роста приема в 2000-2005 прогнозируется на уровне 3-4%, а с учетом необходимости замены кадров высококвалифицированных рабочих – 8-12% в год.

4.2.3 Совершенствование сети учебных заведений СПО

- В последние годы все больше учебных заведений становятся *многопрофильными*, осуществляя подготовку специалистов по различным группам специальностей. Многопрофильные образовательные учреждения составляют более 45% от общего числа средних специальных учебных заведений¹⁶;
- Развивается модель *многоуровневого СПО*. Доля выпуска специалистов повышенного уровня составляет 11,6%. Самая большая доля специалистов повышенного уровня имеет место по педагогическим специальностям (38,2%), в области культуры и искусства (8,4%), экономическим и гуманитарным специальностям (10,4%);
- Широкое распространение получили *колледжи*. Колледжи – это учебные заведения нового вида, имеющие более *высокие качественные характеристики* реализации образовательных программ, осуществляющие *многоуровневую подготовку* и являющиеся *многофункциональными и многопрофильными* (колледжи составляют 37% от общего количества учебных заведений). Многопрофильные колледжи должны получить новое развитие как центры культуры и образования во многих малых городах, в некоторых сферах общественной жизни.
- Общие процессы распада вертикальных связей в СПО, усиление его региональной направленности, сокращение бюджетной финансовой базы образования привели к расширению поля деятельности учебных заведений, в том числе и путем их интегрирования. Создаются новые типы образовательных учреждений – *региональные образовательные комплексы* профобразования на базе существовавших ранее образовательных учреждений разного отраслевого профиля и подчиненности¹⁷.

16 Наибольшее развитие многопрофильности учебных заведений имеет место в таких регионах как Республика Тыва, Республика Хакасия, Новгородская область, Челябинская область, где такие учебные заведения составляют 60 и более процентов.

17 Гибкая структура комплекса позволяет существенно расширить его финансовые возможности, привлекая инвесторов в виде юридических и физических лиц. Комплексы создают условия для реализации непрерывного профобразования населения региона.

- Развивается *интеграция* учебных заведений. Система СПО участвует в интеграционных процессах как внутри уровня (горизонтальная интеграция), так и между уровнями (вертикальная интеграция)¹⁸. Функционируют 160 подразделений высших учебных заведений, реализующих программы СПО.

В соответствии с «Основными направлениями социально-экономической политики» в настоящее время перед системой СПО поставлены задачи:

- сокращения количества федеральных министерств, в ведении которых находятся учебные заведения СПО, и концентрации их в ведении Министерства образования;
- развития внутрипроизводственного обучения;
- использования инфраструктуры СПО для реализации программ повышения квалификации, а также программ безработных и рабочих, уволенных по сокращению штатов, при финансировании их службами занятости;
- совершенствования сети учебных заведений СПО посредством горизонтальной интеграции образовательных учреждений и доведения количества многопрофильных колледжей до 80% от общего количества учебных заведений¹⁹; развития многоуровневых учебных заведений ПОО, интегрирующих программы НПО и СПО и программы переподготовки по широкому кругу специальностей (около 25% общего числа учебных заведений); дальнейшей интеграции учебных заведений СПО и учебных заведений высшего образования за счет включения колледжей в университетские комплексы (до 20% общего количества учебных заведений СПО) и создания отделений высшего образования на базе колледжей;
- развития многоканального финансирования за счет соучредительства учебных заведений правительством субъектов РФ, муниципальными органами власти и предприятиями всех форм собственности.

4.2.4 Проблемы системы ПОО

Оба уровня профессионального образования нуждаются в более тесном взаимодействии и координированном подходе к решению общих проблем. К настоящему моменту уже достигнут определенный прогресс в создании интегрированных многоуровневых учебных заведений. Для дальнейшего развития этого процесса был проведен международный семинар, организованный Европейским Фондом Образования и Национальной Обсерваторией РФ.

В целом, анализ международного опыта (колледжи продолженного обучения в Великобритании, региональные центры обучения в Нидерландах и др.) может быть полезен для развития российских моделей (при должном учете российского социально-экономического контекста, имеющихся ресурсов, потребностей рынка труда и образовательных запросов населения).

Следует особо подчеркнуть, что разработка новых моделей интегрированных многоуровневых учебных заведений должна проходить при участии всех заинтересованных сторон, поскольку только совместные усилия смогут обеспечить необходимый баланс интересов системы ПОО и рынка труда и вовлечь предприятия в профессиональное обучение и обучение для рынка труда.

18 Вопросы интеграции успешно решаются в рамках таких ведомств как Госкомсвязи, Минздрав, Минкультуры, Минсельхозпрод. В 1997-99 гг. осуществлена интеграция ссузов и учреждений НПО в таких регионах как Курганская, Липецкая, Самарская, Тюменская области. В ряде регионов профессиональные лицей преобразованы в ссузы. В Нижегородской области в 1999 г. 11 профессиональных лицеев преобразованы в ссузы. Осуществляется интеграция ссузов различных профилей друг с другом, педагогических учебных заведений, образовательных учреждений культуры и искусства. В 1999 г. 20 ссузов было объединено в 10. В ряде учебных заведений среднего профессионального образования осуществляется: подготовка специалистов среднего звена на базе НПО соответствующего профиля по сокращенным программам.

19 Это имеет особое значение для малых городов, где отсутствуют высшие учебные заведения.

Для успешного развития системы ПОО необходимо:

- совершенствовать управление учебными заведениями, что требует четкого разграничения полномочий и ответственности между всеми уровнями и субъектами управления и развития социального партнерства;
- привести содержание обучения в соответствие изменяющимся запросам личности и потребностям отраслей экономики и социальной сферы, развитию наукоемких и информационных технологий;
- совершенствовать материально-техническую базу учебных заведений, особенно по высокотехнологичным специальностям;
- привести масштабы, профильную структуру и территориальное размещение рабочих и специалистов в соответствие с потребностями рынка труда.

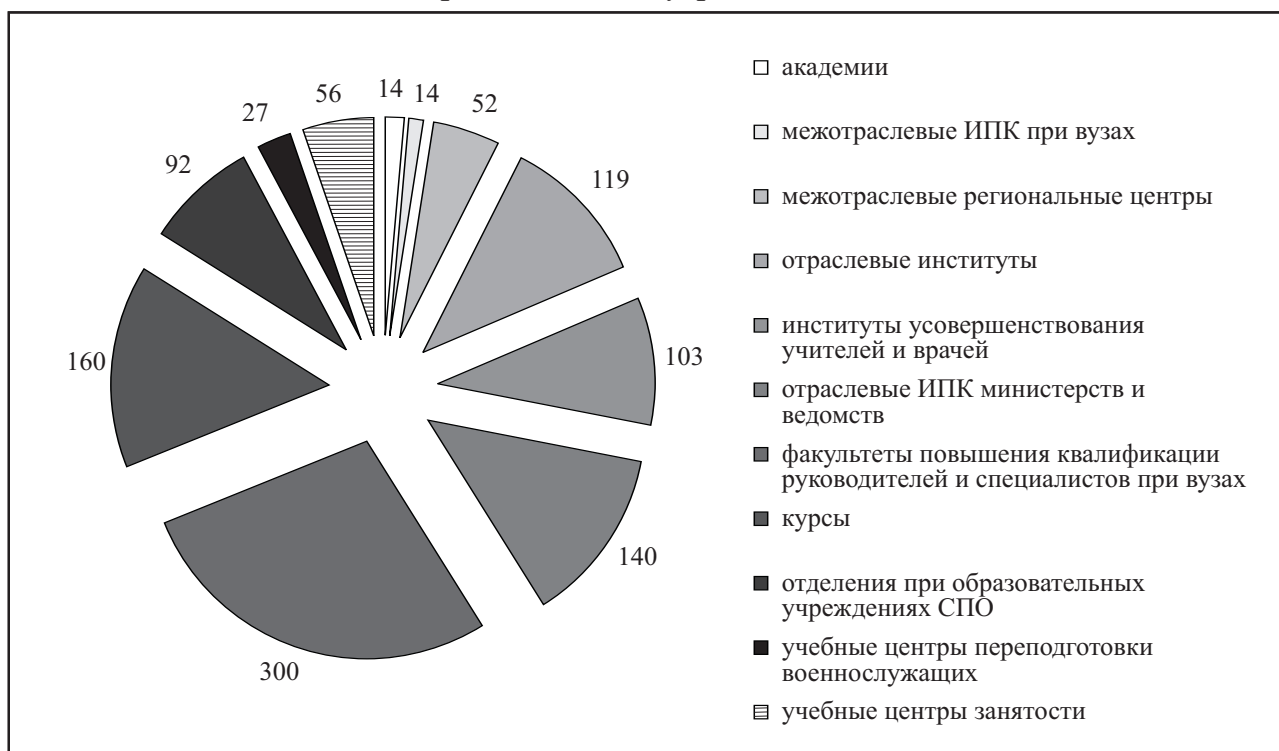
4.3 *Дополнительное профессиональное образование*

4.3.1 *Общие сведения*

В 1998/99 уч. г. в системе дополнительного профессионального образования прошли обучение 1,120 тыс. чел., в том числе повысили квалификацию 1,052 тыс. (руководители – 226,1 тыс. чел., специалисты – 640 тыс., госслужащие – 60,9 тыс., незанятые лица по направлению служб занятости – 21,2 тыс., уволенные с военной службы – 7,4 тыс.).

Из общего числа повысивших квалификацию и прошедших переподготовку по актуальным проблемам рыночной экономики и социальным проблемам обучено 154,1 тыс., по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологии – 108 тыс. чел.

Рис. 15. В 1998-99 гг. система дополнительного профобразования охватывала около 1100 образовательных учреждений, в том числе:



В структурных подразделениях системы дополнительного образования работают 83,7 тыс. чел, в том числе:

- 26,3 тыс. штатных преподавателей (из них 3,5 тыс. профессоров и докторов наук, 11,1 тыс. доцентов и кандидатов наук);
- на условиях штатного совместительства – 8,1 тыс. чел (из них 1741 профессор, доктор наук, 3401 доцент, кандидат наук);
- на условиях почасовой оплаты – 4,9 тыс. чел. (из них 5,1 тыс. профессоров и кандидатов наук, 16,8 тыс. доцентов и кандидатов наук).

4.3.2 *Актуальные проблемы функционирования*

В настоящее время *практически отсутствует необходимая государственная поддержка* этой системы, которая существует практически на условиях самофинансирования. В бюджете доля расходов на дополнительное профобразование чуть превышает четверть расходов на высшее образование. (В развитых странах бюджетные расходы на дополнительное образование стали сопоставимыми с расходами на высшее образование). Право на бесплатное дополнительное образование не содержится ни в Конституции, ни в Законе «Об образовании».

Неудовлетворительное финансирование системы дополнительного образования из федерального, регионального и местного бюджетов несет реальную угрозу сокращения масштабов госсектора дополнительного профессионального образования и расширения сектора негосударственных учебных заведений дополнительного образования. Та же ситуация наблюдается в отраслевой системе повышения квалификации и переподготовки специалистов.

В то же время, по экспертным оценкам, в ближайшие годы система дополнительного профобразования должна неизбежно приобрести импульс развития, не сопоставимый с другими уровнями профобразования. Поскольку для обеспечения как нужд рынка труда, так и образовательных потребностей система дополнительного образования должна стать важнейшим компонентом системы образования в течение всей жизни. Это особенно актуально еще и в связи со старением рабочей силы и необходимостью постепенного освоения работником более совершенных и современных квалификаций. По оценкам, в свете разворачивающихся экономических реформ в ближайшие годы потребуются переподготовить около 20 млн. работников только со средним специальным образованием. Помимо этого необходимо ежегодно осуществлять доподготовку и преподготовку работающих и высвобождающихся работников численностью 2,0 - 2,5 млн. чел. Для этого система дополнительного образования должна быть расширена в несколько раз, что потребует либо соответствующей поддержки со стороны государства, либо возникновения частного сектора дополнительного образования, или же расширения сферы платных услуг, предлагаемых государственными учреждениями дополнительного образования, что уже успешно делается.

С возникновением и расширением частного сектора дополнительного образования встает задача ужесточения требований к лицензированию, аттестации и аккредитации структур, предоставляющих услуги в области дополнительного образования в целях обеспечения качества предоставляемых ими услуг.

Для стабилизации ситуации предприняты следующие шаги:

- подготовлено и вступило в силу Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования, на основании которого принято 10 нормативных актов;

- утверждены государственные образовательные стандарты дополнительного профессионального образования для федеральных государственных служащих, а также преподавателей;
- разработаны и прошли регистрацию требования к содержанию дополнительных образовательных программ, позволяющих внедрить федеральную систему качества повышения квалификации и переподготовки;
- в основном создана комплексная база данных системы дополнительного профобразования;
- подготовлен проект постановления Правительства РФ «О мерах по государственной поддержке и развитию в РФ системы повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов» и проект федерального закона «О дополнительном образовании»;
- разработан образец диплома о дополнительном (к высшему) образовании;
- разработан проект государственного образовательного стандарта на дополнительное профессиональное образование.

Проект закона «О дополнительном образовании» предусматривает установление минимальных нормативов затрат работодателей на дополнительное профобразование своих работников. (не менее 2% от расходов на заработную плату), а также налоговые льготы для спонсоров (средства, израсходованные на обучение будут вычитаться из налогооблагаемой базы). Государство же обязуется выделять средства из бюджетов всех уровней государственных и муниципальных учреждений дополнительного образования из расчета не менее 1/3 оплачиваемого часа в месяц на одного обучающегося. Все расходы работодателя по обучению сотрудников отнесены к производственным расходам.

Закон также предоставляет работникам неоплачиваемый учебный отпуск раз в два года на срок не менее пяти дней. Работники получают право выбора программы обучения. Помимо этого планируется повышение квалификации работников (или переподготовка) за счет средств работодателя со сроком обучения не менее 72 часов. Во время обучения работнику выплачивается средняя заработная плата, оплачиваются транспортные расходы к месту обучения.

В Законе также содержатся положения о переподготовке безработных за счет средств служб занятости.

Естественно, что принятие документов не может гарантировать повышения эффективности системы дополнительного образования. В настоящий момент требуется осознание всеми основными заинтересованными сторонами важности системы непрерывного образования для поддержания на нужном уровне умений и квалификаций работников, необходимых работодателям для обеспечения конкурентоспособности предприятий, а работникам – для профессиональной самореализации.

4.4 Подготовка педагогов для системы профессионального образования

Профессиональное обучение рабочих и специалистов в системе профессионального образования, формирование ключевых квалификаций работников, отвечающих требованиям современного общественного производства, и выполнение задач становления саморазвивающейся личности находятся в прямой зависимости от квалификации профессионально-педагогических работников, осуществляющих учебно-воспитательный процесс.

В системе СПО занято 150 тыс. штатных преподавателей и совместителей. В составе штатных преподавателей и внешних совместителей 91% лиц с высшим образованием, кандидатов и докторов наук – 3,3%.

В системе НПО высшее образование в образовательных учреждениях имеют только 53,9% работников, в числе которых лишь 11,7% с высшим профессионально-педагогическим образованием (ППО). Специальное высшее ППО есть лишь у 20,8% преподавателей. Старшие мастера и мастера только в 6,4% случаев имеют высшее, а в 30,3% - среднее профессионально-педагогическое образование. Лишь каждый пятый мастер производственного обучения получил высшее образование (22,2%). У трети мастеров по профессии НПО рабочий разряд ниже того, который присваивается выпускникам учебных заведений начального профессионального образования. Только 25% преподавателей общеобразовательных и специальных дисциплин и мастеров производственного обучения имеют начальный уровень подготовки в области информатики.

Учебные заведения НПО в основном насыщены отраслевыми специалистами (например, инженерами, техниками), не имеющими психолого-педагогической квалификации.²⁰

Таким образом, в недостаточно высоком уровне квалификации преподавательского состава учебных заведений НПО частично заложена причина отставания системы НПО от требований социально-экономического развития.

Система профессионально-педагогического образования охватывает 55 профессионально-педагогических колледжей, которые готовят мастеров практического (производственного) обучения, и более 60 высших учебных заведений, выпускающих специалистов, способных совмещать функции преподавателей теоретического и мастеров практического (производственного) обучения. Среди этих вузов Екатеринбургский профессионально-педагогический Университет и Волжский инженерно-педагогический институт, целиком специализирующиеся на подготовке педагогов для системы НПО.

Высшее профессионально-педагогическое образование содержит около 60 различных отраслевых специализаций, а среднее – 18 профилей, ориентированных на обучение наиболее массовым профессиям НПО. Общее число профессий, обучение которым освоено системой профессионально-педагогического образования, достигает нескольких сотен.

Ежегодный выпуск из вузов и колледжей ППО составляет в среднем 15 тыс. выпускников, что покрывает около 60% ежегодного спроса в учреждениях НПО. В 1999 г. численность выпуска 18 400 чел. из них 14 600 (79,1%) преподавателей учебных заведений высшего образования и 3 800 (20%) преподавателей для сети учебных заведений СПО.

Таким образом, *происходит постепенный приток в учебные заведения кадров с профессионально-педагогическим образованием.*

За последние 12 лет количество педагогов с высшим профессионально-педагогическим образованием возросло: среди мастеров – в пять раз, среди преподавателей – в 6,5 раз, среди администраторов – в 11 раз.

По мнению ведущих специалистов по вопросам подготовки кадров, для системы ПОО из Екатеринбургского профессионально-педагогического университета, необходимо поднять престиж преподавательских кадров и мастеров системы НПО, а также оплату их труда. В целом, требуется существенное изменение содержания и структуры педагогического образования, усиление роли региональных органов управления образованием в управлении высшим педагогическим образованием, а также создание федеральных и региональных программ подготовки, повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров, в которых координировалась бы деятельность высших и средних учреждений педагогического образования, институтов повышения квалификации, в том числе с учетом демографических тенденций в конкретных регионах.

Для закрепления кадров в учреждениях ПОО следует повысить заработную плату преподавателей и мастеров и ввести систему надбавок и доплат.

20 В ряде случаев они проходят ускоренные педагогические курсы, но как показывает опыт, такая «доподготовка» малоэффективна.

Преподавателям учебных заведений НПО надо обеспечить доступ к качественному образованию и повышению квалификации, что должно быть закреплено законодательно. Преподавателям и мастерам, не имеющим базового педагогического или отраслевого образования, нужно предоставить возможность соответствующего обучения за государственный счет (из средств региональных бюджетов). Помимо этого необходимо разработать системы стимулов и льгот, мотивирующих педагогов и мастеров постоянно повышать свой профессиональный уровень.

4.4.1 Повышение квалификации и профессиональная переподготовка педагогических кадров

В системе Минобразования России повышение квалификации и профессиональную переподготовку педагогических кадров осуществляют: Академия повышения квалификации и переподготовки работников образования, 3 института повышения квалификации специалистов НПО, 103 факультета и 9 центров переподготовки и повышения квалификации преподавателей образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, 6 центров повышения квалификации и профессиональной подготовки руководителей и специалистов образовательных учреждений Минобразования России, 9 институтов и 13 филиалов переподготовки и повышения квалификации преподавателей.

Всего в 1999 г. прошли обучение 18,4 тыс. преподавателей, из них 14,6 тыс. (79,1%) из высших учебных заведений и 3,8 тыс. (20,8%) из средних специальных учебных заведений, подведомственных Минобразованию России.

В целях совершенствования деятельности образовательных учреждений, повышения квалификации и профессиональной подготовки работников образования и развития системы дополнительного профессионального образования создан Совет по проблемам повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, в который вошли руководители и специалисты органов управления образованием субъектов РФ, руководители образовательных учреждений и др.

5. Потребность в умениях и стандарты

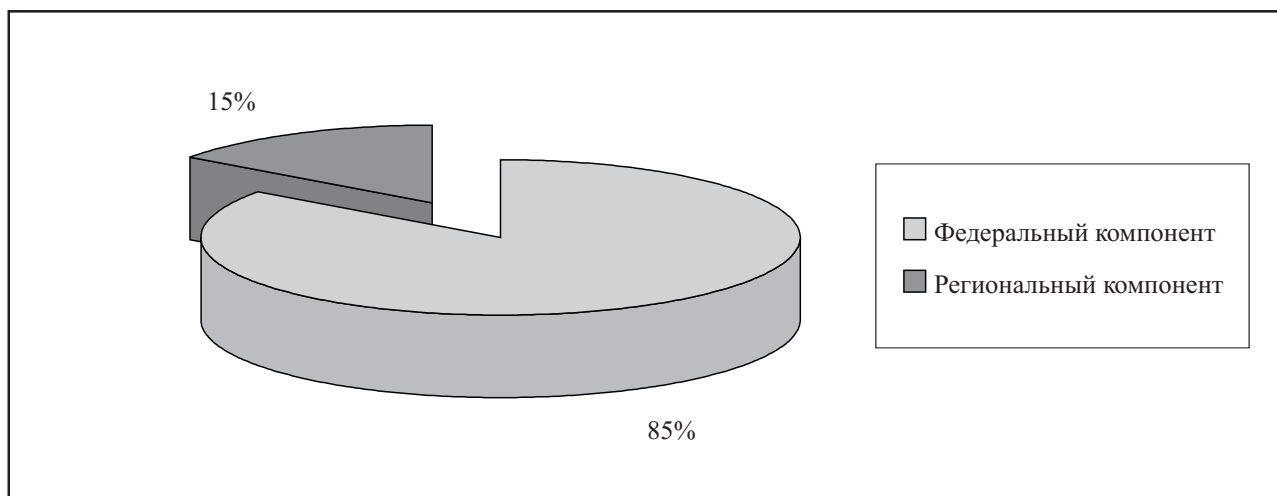
5.1 Образовательные стандарты

Государственные образовательные стандарты начального и среднего профессионального образования являются стандартами первого поколения. Они создавались в рамках целевых комплексных программ «Научно-методическое обеспечение развития системы образования» и «Государственный стандарт в системе непрерывного образования».

Помимо собственно стандартов в рамках этих программ были разработаны механизмы совершенствования учебно-методического, информационного, нормативно-правового обеспечения реализации стандартов и проблема нормативного финансирования субъектов системы образования.

Принципиально новым является наличие в содержательном аспекте стандарта двух уровней или компонентов: федерального и национально-регионального (учитывающего социально-экономические особенности подготовки рабочих и специалистов в конкретном регионе).

Рис.16. Соотношение федерального и регионального компонента стандарта



Федеральный компонент государственного образовательного стандарта определяет:

- обязательный минимум содержания основных образовательных программ;
- максимальный объем учебной нагрузки обучающихся и требований к уровню подготовленности выпускников.

С 2000 г. начата оценка первого поколения стандартов, с целью учета накопленного опыта при разработке второго поколения стандартов и обеспечения соответствия стандартов профессионального образования потребностям сферы труда. Недавнее Соглашение между Министерством труда и социального развития и Министерством образования Российской Федерации позволит устранить определенный разрыв между профессиональными стандартами, или квалификационными требованиями, и стандартами профессионального образования. Первое поколение стандартов было разработано преимущественно Министерством образования при некотором отставании в разработке профессиональных стандартов.

5.1.1 *Стандарты начального профессионального образования*

В целях соответствия изменениям на рынке труда, которые являются следствием реструктуризации экономики и роста третичного сектора, и для обеспечения развития не только профессиональных умений, но и более общих, или базовых, умений изменена профессионально-квалификационная структура подготовки кадров и специалистов в учреждениях НПО.

Разработаны стандарты по 292 интегрированным профессиям нового Перечня профессий и специальностей, а также методология государственных образовательных стандартов НПО и их методического обеспечения. Утвержден обновленный Перечень профессий и специальностей НПО (*в новый вариант Перечня включены 293 интегрированные профессии НПО*), в котором принята двухступенчатая иерархия профессионального разделения труда (что выражается во введении, наряду с традиционным для профессионально-технического образования термином «профессия», термина «специальность»), и куда вошли свыше 50 профессий по таким областям профессиональной деятельности, как страхование, делопроизводство, коммерция, социальное обслуживание и др.

Стандарт НПО разработан с учетом многоуровневости начального профессионального образования, многоотраслевого и межведомственного характера Перечня профессий и специальностей.

В основе стандарта лежат понятия «*квалификации*» и «*квалификационной структуры*», позволяющие описать квалификационные качества работника и соотнести их с требованиями, предъявляемыми работодателем. Каждая профессия отнесена к определенной ступени квалификации.

Под ступенью квалификации понимается этап подготовки профессиональных кадров в системе непрерывного образования, завершающийся получением соответствующего документа об образовании. В целом, в системе непрерывного профессионального образования выделяют 5 ступеней квалификаций.

Уровень квалификации характеризует мастерство в рамках данной ступени. Существенными характеристиками уровня квалификации являются объем и качество знаний и умений, способность рационально организовывать и планировать работу и быстро адаптироваться при изменении техники, технологии, организации и условий труда. Требования к различным уровням квалификации применительно к конкретным профессиям и специальностям регламентируются соответствующими документами системы тарификации и аттестации. Определение квалификационного статуса профессии опирается на анализ содержания деятельности.

Стандарт включает в себя *модель учебного плана*, отражающую основные компоненты содержания НПО. Профессиональный аспект стандарта представлен *профессиональной характеристикой и федеральным компонентом содержания* профессионального образования.

Федеральный компонент по каждой профессии Перечня формулировался разработчиком исходя из содержания труда профессии НПО (профессиональной характеристики), разработанной Министерством труда, и таких параметров, как ступень квалификации и нормативный срок обучения.

Подготовленный проект ГОС НПО затем направлялся на согласование в заинтересованные министерства и ведомства и на экспертизу в Управление НПО Минобразования России, после чего утверждался Минобразованием России.

Стандарт содержит профессиональные и базисные квалификации.

5.1.2 Стандарты среднего профессионального образования

В соответствии с Государственным образовательным стандартом, среднее профессиональное образование реализуется в настоящее время по двум основным программам - профессиональной образовательной программе базового уровня и профессиональной образовательной программе повышенного уровня.

Если базовый уровень обеспечивает подготовку специалистов с присвоением традиционных квалификаций, то повышенный уровень дает возможность выпускнику приобрести качественно новую квалификацию. Повышенный уровень обеспечивает усиление фундаментальной и гуманитарной подготовки, изменение соотношения теоретической и практической подготовки в сторону увеличения доли теоретической подготовки, усиление ориентации на овладение информационными технологиями, освоение новых знаний и умений, востребованных на рынке труда.

Реализация образовательных программ среднего профессионального образования повышенного уровня осуществляется по двум моделям. Первая модель связана с углублением содержания образования. Она формируется на основе более глубокого освоения общепрофессиональных и специальных дисциплин по данной специальности по сравнению с базовым уровнем. В результате обучения по этой модели выпускник получает, как правило, новую образовательную квалификацию по сравнению с базовым уровнем (например, «старший техник» (на базовом уровне - «техник»), «модельер-художник» (на базовом уровне - «техник-технолог»)). Вторая модель предусматривает расширение содержания образования и обеспечивает, наряду с подготовкой по основной специальности, овладение знаниями и умениями в какой-либо иной области деятельности. В результате обучения по этой модели выпускник получает квалификацию базового уровня с указанием направления дополнительной подготовки в виде «с дополнительной подготовкой в области...» (например, «техник с дополнительной подготовкой в области менеджмента»).

Разработан ГОС СПО по 286 специальностям для профессиональных программ базового уровня и 144 - повышенного уровня.

Разработка ГОС СПО основывалась на следующих принципах:

- усиление общенаучной, общепрофессиональной подготовки, обеспечивающей выпускникам ссузов высокую профессиональную мобильность и социальную защищенность;
- учет преемственности и сопряженности уровня образования;
- перенос приоритета в учебном процессе на развитие личности, ее способностей к самообучению и творчеству;
- диверсификация образования, проявляющаяся в разноуровневости, многообразии программ и обеспечивающая гибкость всей системы среднего профессионального образования;
- историческая преемственность со сложившимися традициями формирования структуры и содержания СПО.

В разработке стандартов в соответствии с приказом Госкомвуза России приняли участие 33 отраслевых министерства и ведомства с методическими службами. К разработке ГОС СПО были привлечены научные, общественные организации (ассоциации, советы директоров ссузов, учебно-методические объединения высших учебных заведений). За Министерством образования была закреплена разработка 100 стандартов СПО. Для координации деятельности по разработке и введению ГОС СПО был образован Межведомственный экспертный совет по государственным образовательным стандартам СПО.

В настоящее время формируется автоматизированная информационно-поисковая система «Общероссийский фонд ГОС СПО», содержащая тексты ГОС СПО по специальностям, примерных учебных планов, примерных учебных программ учебных дисциплин и т. д. В 1998-1999 гг. издано 6 сборников ГОС СПО в части требований к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников по специальности.

5.1.3 *Некоторые итоги реализации ГОС профессионального образования*

В регионах начали работать механизмы адаптации профессий и специальностей потребностям работодателей. За последние годы на региональном уровне сделаны попытки анализа потребностей работодателей, имеющих устойчивую тенденцию, при участии учебно-методических объединений, куда входят представители союзов работодателей.

(Определенную помощь в этой работе оказали различные международные проекты, такие как «Реформирование ПОО в Северо-западном регионе», проекты Британского Совета в Омске и Н. Новгороде и др.).

Учебные заведения ПОО получили большую самостоятельность в реформировании образовательных программ и право принятия решений по изменению специальностей и введению новых.

Были выработаны базисные профили и составлена номенклатура конкретных специализаций.

Однако следует отметить, что в настоящее время *создание квалификационных характеристик (профессиональных стандартов) отстает от создания образовательных стандартов*, что вызвано, прежде всего отсутствием широкого участия в разработке образовательных стандартов ПОО социальных партнеров и определенным доминированием Министерств труда и образования в этом процессе. Недостаточное участие социальных партнеров приводит к неизбежным издержкам содержания образовательных стандартов и требует обязательной корректировки и более четкой координации усилий в этой области.

При разработке образовательных стандартов профессионального образования необходимо обеспечить реальное взаимодействие сферы труда и сферы образования с тем, чтобы образовательные стандарты гарантировали подготовку выпускников, адекватную потребностям рынка труда и дающую им возможность самореализации в профессиональной сфере.

5.2 *Образовательные программы*

Для обеспечения государственных образовательных стандартов разработаны примерные образовательные программы, предусматривающие:

- расширение фундаментальной подготовки (что в данный момент под вопросом в свете новых положений «Основных направлений социально-экономической политики», о чем говорилось в главах 3 и 4);
- увеличение объема гуманитарных и общепрофессиональных дисциплин;
- освоение более широких знаний и умений, которые можно использовать в разных областях профессиональной деятельности, обеспечивающих преемственность с другими уровнями образования и направленных на развитие личности и диверсификацию образования.

Соотношение практического и теоретического обучения составляет 80% к 20% в НПО и 50% к 50% в СПО.

Профессиональная образовательная программа СПО состоит четырех компонентов.

Цикл общих гуманитарных и социально-экономических дисциплин является практически инвариантным для всех специальностей среднего профессионального образования и направлен на формирование целостного мировоззрения, интереса к решению социально-политических проблем. Его введение позволило принципиально обновить гуманитарную составляющую среднего профессионального образования. Он занимает в среднем 23-25% от общего объема теоретической подготовки (прежде общественно-политические дисциплины в типовых учебных планах составляли примерно 18%).

Назначение циклов математических и общих естественнонаучных и общепрофессиональных дисциплин - дать будущему специалисту фундаментальные знания в области профессиональной деятельности. Как правило, в пределах одной профессиональной группы формируется единый общепрофессиональный блок, который включает в себя общенаучные, собственно общепрофессиональные и управленческие группы учебных дисциплин.

Содержание цикла специальных дисциплин отражает специфическое содержание деятельности специалиста и направлено на подготовку выпускника к выполнению конкретных функций.

В рамках специального цикла могут быть выделены *специализации* как вариативная часть рабочего учебного плана. Специализация - это конкретизированная совокупность знаний, умений и навыков, ориентированных на применение к локальной области профессиональной деятельности.

Если раньше специальные дисциплины занимали в структуре подготовки преимущественное положение, то в действующих программах значительно увеличен объем времени, отводимый на общепрофессиональную подготовку: в зависимости от профиля специальности ее объем составляет 35-50% от общего объема теоретической подготовки. Усиление общенаучной и общепрофессиональной подготовки направлено на расширение потенциальной сферы деятельности и повышение социальной защищенности выпускников ссузов.

Развитие содержания образования связано с его *информатизацией*, предусматривающей изучение будущим специалистами достижений в области информатики, ее средств и методов, а также перспектив дальнейшего развития. С этой целью в профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования введены такие дисциплины, как «Информатика» и «Компьютерное обеспечение профессиональной деятельности». Значительное место среди элективных и факультативных курсов занимают дисциплины, связанные с освоением информационных технологий.

В рамках теоретического обучения студентами изучаются общие и научные положения и прикладные аспекты будущей профессиональной деятельности. Практическое обучение проводится в виде лабораторных и практических занятий, практикумов, выполнения курсовых проектов (работ), практики в учебных мастерских и на предприятиях.

Министерство образования, научно-методический центр среднего профессионального образования, отраслевые методические службы министерств и ведомств, образовательные учреждения СПО разработали примерные программы по всем учебным дисциплинам циклов общих гуманитарных и социально-экономических дисциплин, математических и общих естественно-научных дисциплин, общепрофессиональных дисциплин и по большинству специальных дисциплин специальностей СПО технического, экономического и педагогического профилей базового уровня (около 1300 программ).

На основе примерных программ и в соответствии с государственным образовательным стандартом учебные заведения самостоятельно формируют содержание образования и обучения.

5.3 *Научные исследования в области профессионального образования и подготовки кадров*

В настоящее время в России существует большое количество исследовательских структур, занимающихся научным обеспечением различных направлений реформы образовательной системы и профессионального образования как одного из ее секторов.

Научно-исследовательские структуры представлены тремя уровнями: федеральным, отраслевым (ведомственным) и региональным и межрегиональным.

На федеральном уровне научные исследования ведутся Министерством образования и Российской академией образования.

Министерство образования имеет в своем подчинении следующие институты, занимающиеся проблемами профессионального образования:

Научно-исследовательский институт высшего образования, в части, относящейся к среднему профобразованию, Институт развития профессионального образования, Научно-методический центр проблем качества подготовки специалистов, Научно-методический центр среднего профессионального образования и Уральский государственный профессионально-педагогический университет (Екатеринбург).

Научно-исследовательская деятельность министерства формулируется в соответствующих программах и проектах, исполнение которых возложено как на подведомственные институты, так и на РАО и ее структуры.

Так, в рамках Федеральной программы развития образования осуществляется ряд проектов, непосредственно связанных с профессиональным образованием, такие как: *«Исследование проблем совершенствования экономического механизма функционирования и развития образования»*, *«Научное обоснование и разработка государственных образовательных стандартов»* (см. выше).

В 1998-2000 гг. продолжалась реализация целевых комплексных программ *«Научно-методическое обеспечение развития системы образования»* и *«Государственный стандарт в системе непрерывного образования»*.

В 1999 г. принята Концепция *«Научной, научно-технической и инновационной политики системы образования РФ на 2000-2004 годы»*, которая устанавливает роль и место научного и инновационного комплекса системы образования в едином научно-инновационном комплексе страны, взаимосвязь науки и образования, науки и производства, науки и подготовки кадров, в том числе научно-педагогических, на основе научных исследований на современном этапе развития страны и в контексте формирования мирового информационного общества.

На основе Концепции разработана программа *«Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение системы образования»*, призванная сформировать действенную систему координации образовательных, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в интересах системы образования. Важнейшими направлениями исследований являются научно-методическое обеспечение разработок, связанных с ГОС, создание целостного комплекса учебной литературы нового поколения, оценка качества образования и эффективности деятельности образовательных учреждений, реализация принципа непрерывности образования и некоторые другие. В реализации программы участвуют все институты, подведомственные Министерству образования, и РАО.

Подведомственными Минобразованию России институтами и структурами в 1998-1999 гг. осуществлялось большое количество разработок в области профобразования и подготовки кадров в рамках перечисленных выше программ.

Так, *Институтом развития профобразования* были разработаны государственные образовательные стандарты по 257 профессиям НПО Перечня 1997 г. и 60 профессиям обновленного Перечня. Институтом издана двухтомная монография «Профобразование России: итоги XX века и прогнозы», которая удостоена в 1999 г. премии Президента РФ в области образования.

Институт координирует работу 89 региональных научно-методических организаций и 11 учебно-методических объединений НПО и активно участвует в создании региональных научно-исследовательских лабораторий НПО, которые проводят исследования по проблемам, актуальным для регионов (мониторинг ГОС, исследование микрорынка труда, внедрение инновационных подходов в управлении и экономике образования). Лаборатории создаются на основе взаимодействия со службами занятости.

Исследования, проводимые *Институтом проблем развития среднего профессионального образования*, имеют в основном прикладной характер. Результатами таких исследований являются методические разработки (рекомендации, указания, учебно-программная документация), которые используются в образовательном процессе средних специальных учебных заведений; разработаны Проекты стандартов по 110 специальностям базового уровня и 60 - повышенного уровня. В 2000 году выполнены научно-исследовательские работы по 22 проектам в рамках Программы «Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение» в области совершенствования содержания подготовки специалистов среднего звена и организации образовательного процесса, стандартизации среднего профессионального образования, оценки качества среднего профессионального образования, развития воспитательной деятельности средних специальных учебных заведений, взаимодействия среднего профессионального образования с другими образовательными уровнями, нормативно-правового обеспечения среднего профессионального образования, организационно-экономических преобразований.

Большой объем научно-исследовательских разработок осуществлен *Российской Академией Образования*, в рамках которой функционирует Отделение базового профобразования и Совет по профессиональному образованию, занимающийся педагогическими проблемами профессионального образования. Академия имеет пять филиалов²¹ (Северо-Западный, Центральный, Южный и Поволжский), 19 научно-исследовательских институтов и ряд экспериментальных площадок, включая 64 учреждения профобразования.

В структуре РАО вопросами профессионального образования занимаются следующие институты:

- Институт среднего профессионального образования (Казань);
- Институт профессионального и технического образования (Северо-запад);
- Институт образования взрослых (Северо-запад);
- Центр региональной политики в области образования (Северо-Запад);
- Научно-исследовательский центр непрерывного образования.

21 Региональные отделения РАО в основном координируют деятельность подведомственных научно-исследовательских институтов. Центральное отделение разрабатывает программы развития образования областей, Южное преимущественно разрабатывает проблемы интеграции культур и поддержанием единого культурного, образовательного и научно-исследовательского пространства и вопросами новых педагогических технологий. Поволжское отделение также разрабатывает проблемы новых педагогических технологий и занимается распространением педагогического и управленческого опыта. Сибирское отделение разрабатывает вопросы единой научно-исследовательской политики региона.

Деятельность Академии осуществляется в рамках научно-исследовательских программ. Академия также принимает участие в осуществлении целевых комплексных программ Минобразования России. Так, в рамках целевой комплексной программы «Государственный образовательный стандарт непрерывного образования» Институтом Профессионально-технического образования был разработан: федеральный компонент содержания профобразования, перечень интегрированных профессий экологического профиля и их параметры, и т. д.

В рамках программы «Научно-методическое обеспечение системы образования» Институтом среднего профессионального образования была создана Концепция среднего профобразования.

В области профессионального образования РАО осуществлялись такие собственные программы, как:

- «Перспективы развития системы профессионального образования» и
- «Информационные и коммуникационные технологии в системе непрерывного образования».

К сожалению, многообразие и объем проводимых исследований не всегда являются показателем их эффективности. Так, проверка научно-организационной деятельности РАО, проведенная Счетной палатой в 1999 г., выявила дублирование научных исследований в РАО и Минобразовании России. Тематика НИР четырех из шести НИИ Минобразования России напрямую дублирует направления исследований институтов РАО, а двух - частично пересекается с тематикой академических институтов. При проверке выявила практическое отсутствие координации научной деятельности Минобразования России и РАО, что повлекло неэффективное использование средств федерального бюджета в сумме 2, 6 млн. руб.

Проверкой также установлено, что РАО наряду с Минобразованием России не уделяется должного внимания оценке качества образования. Центр оценки качества образования РАО проводит исследования лишь в области среднего профессионального образования, а оценку качества высшего образования - аналогичный центр Минобразования России. По остальным уровням и видам образования такая работа не проводится. Более того, ни в уставе РАО, ни в Положении о Министерстве образования не предусмотрена ответственность за реализацию результатов проводимых исследований. Таким образом, на сегодняшний день в России нет учреждения, несущего ответственность за реализацию результатов исследований в области образования, проведенных за счет средств федерального бюджета. Отраслевые отделения РАО также не могли представить результаты использования разработанных ими пединноваций в массовой практике российского образования.

Отраслевой (ведомственный) уровень представлен 13-ю научно-исследовательскими подразделениями Министерства труда и социального развития, занимающимися разработкой таких вопросов, как потребность в обучении на промышленных предприятиях, женщины и рынок труда, законодательное обеспечение гибких форм занятости, рынок труда и безработица, развитие социального партнерства в системе профессионального образования безработных в переходный период, методика обучения безработных, профориентирование, научно-исследовательское и методическое обеспечение бизнес-инкубаторов для молодежи и взрослого населения, концепция развития человеческих ресурсов.

Региональный и межрегиональный уровень представлен региональными отделениями РАО, Институтами развития образования, повышения квалификации работников образования (традиционные структуры, занимающиеся преимущественно проблемами содержания образования и методики преподавания), Научно-методическими центрами (традиционные структуры, осуществляющие научно-исследовательскую деятельность в рамках общего плана НИР, согласованного с приоритетами регионального развития образования) и Учебно-методическими объединениями (новые структуры, преимущественно практикоориентированные, деятельность которых направлена на анализ рынка труда и прогнозы его развития, механизмы введения образовательных стандартов и разработку регионального компонента ГОС), финансируемыми из региональных бюджетов, а также различными структурами, сосредоточенными на вопросах профобразования, и факультетами пединститутов или

педуниверситетов. В научно-исследовательскую работу все больше и больше вовлекаются учебные заведения, что способствует повышению их научного потенциала. Особенно активны в этом направлении колледжи.

Как следует из приведенного краткого обзора, в научно-исследовательской деятельности наблюдается определенный поворот к *практикоориентированным исследованиям (преимущественно на региональном уровне), особенно в областях, связанных с введением государственного образовательного стандарта.*

В то же время обилие исследовательских структур при отсутствии единого координирующего центра приводит к *распылению усилий, дублированию проводимых исследований и отсутствию необходимого информационного обмена и обмена результатами исследований*, а следовательно и неэффективному использованию и без того скудных средств, выделяемых на научные исследования.

Исследования часто проводятся в традиционной парадигме фундаментальных наук, не учитывающей реального адресата и его практических потребностей, а потому зачастую остаются им не востребованными. Лишь малая толика исследований связана с рынками труда и их влиянием на систему профессионального образования. Нет необходимой координации деятельности научно-исследовательских структур Минобразования и РАО с Минтруда России.

В этой связи необходимо:

- упорядочить и скоординировать научно-исследовательскую деятельность в области профобразования,
- обеспечить надлежащий информационный обмен между различными исследовательскими структурами и между исследовательскими структурами и потребителем,
- четко определить потребителя научной продукции и механизм доступа этого потребителя к результатам научных исследований, что необходимо повлечет за собой переориентацию проводимых научных исследований в практическое русло.

Нужно четко определить приоритеты научно-исследовательской деятельности и сосредоточить усилия на востребованных и актуальных областях, таких как:

- новые модели и механизмы децентрализации управления, экономики и финансирования профобразования;
- преемственность образовательных стандартов;
- опережающее обучение;
- привлечение предприятий к осуществлению обучения;
- переход молодежи из сферы образования в сферу труда;
- доступность профессионального образования;
- новые методики и обновление содержания профобразования;
- качество образования;
- образовательная статистика и статистика рынка труда;
- методика анализа и прогнозирования потребностей рынка труда и др.

Роль Национальной Обсерватории

По своему статусу Национальная Обсерватория является независимой структурой, призванной способствовать информационному обмену между всеми участками реформирования системы профессионального образования, предоставлять доступ к международному опыту и результатам исследований российским исследователям и работникам образования, а также обеспечивать обмен опытом внутри России. Основным механизмом осуществления информационного обмена является веб-сайт Национальной Обсерватории, а также всевозможные публикации (статьи в журналах, брошюры). Последние необходимы в силу недостаточного еще доступа к Интернет в России.

За последние три года Национальная Обсерватория и Европейский Фонд образования явились инициаторами серьезного обсуждения таких вопросов, как образовательные стандарты профессионального образования модели финансирования ПОО, социальное партнерство в сфере профессионального образования, модернизация учебных заведений ПОО, профессиональное образование и рынок труда и ряд других. В ходе этого обсуждения российские участники признали необходимость усиления связи между системой ПОО и рынком труда, основанной на прогнозах экономического развития, и вовлечения социальных партнеров в решение проблем профессионального образования и обучения и планирование развития ПОО.

Национальная Обсерватория постоянно осуществляет подготовку различных аналитических материалов, а также обзоров проведенных международных семинаров, которые помещены на ее сайте, и предоставляет необходимую информацию федеральным и региональным органам управления образованием и образовательным структурам по их просьбе.

Семинары и обсуждения, организованные Национальной Обсерваторией при поддержке ЕФО, вызывают большой интерес в кругах, заинтересованных в успешном развитии образования России, которые высказываются за дальнейшее продолжение такого рода деятельности. Новые семинары могут оказать серьезную помощь в разработке конкретных механизмов реализации запланированной модернизации системы профессионального образования и обучения с целью придания ей устойчивого характера и большей ориентированности на рынок труда.

Приложения

Приложение 1.

Макроэкономические показатели за 1998 г.

Таблица 1.1

Показатель	1998 г.	В % от ВВП	В % от показателей 1997 г.
ВВП	2684,5 млрд. руб.		95,4
Объем промышленной продукции	1681 млрд. руб.		
Индекс производства промышленной продукции			95
Продукция сельского хозяйства	302,4 млрд. руб.		88
Доходы консолидированного бюджета	675083 млрд. руб.	24,5	92,3
Расходы консолидированного бюджета	753009 млрд. руб.	28,1	89,7
Дефицит консолидированного бюджета	95926 млрд. руб.	3,5	75
Поступление средств во внебюджетные фонды социального страхования	239414 млрд. руб.	8,9	96,4
Среднегодовая численность занятых в экономике	63,6 млн. чел.		98,5
Общая численность безработных на конец года	9728 тыс. чел.		
Зарегистрированные безработные	19129 тыс. чел.		
Задолженность по зарплате	20,9 млрд. руб.		

Рис.1.1 Доходы в % к ВВП:

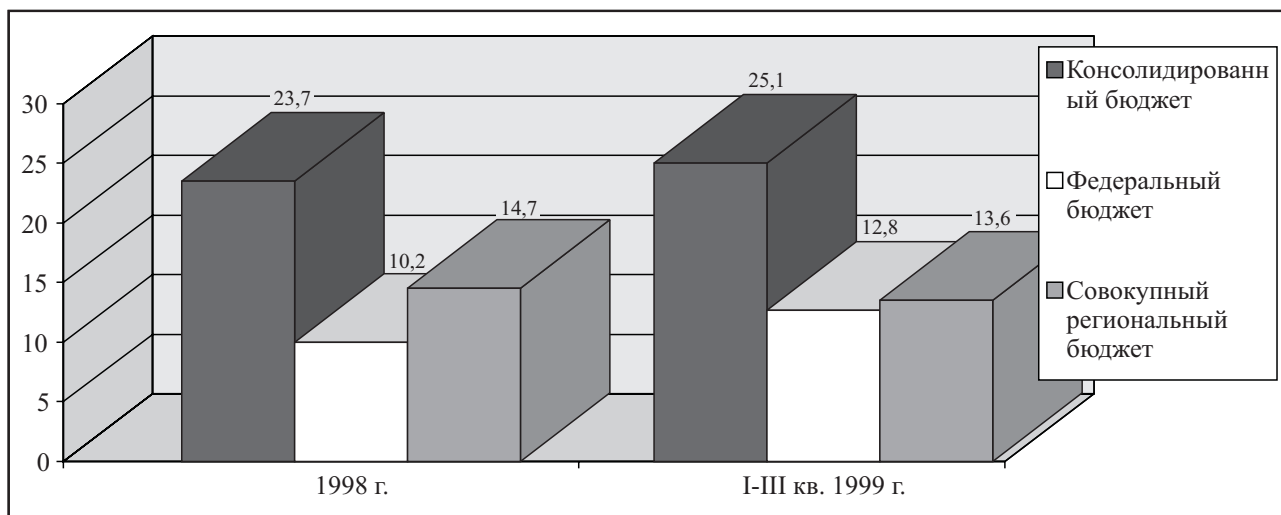
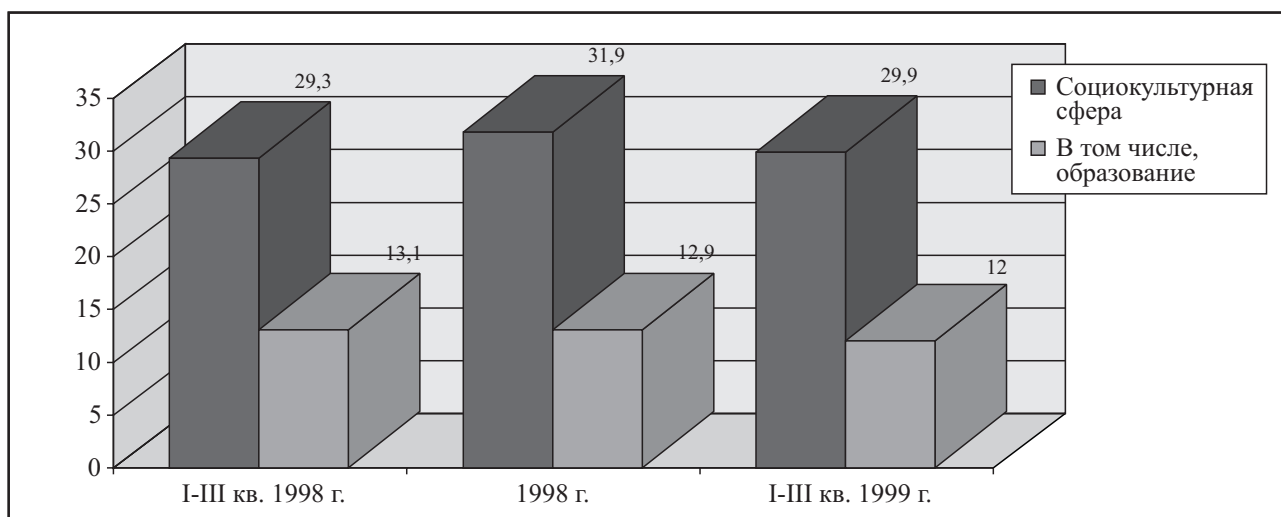


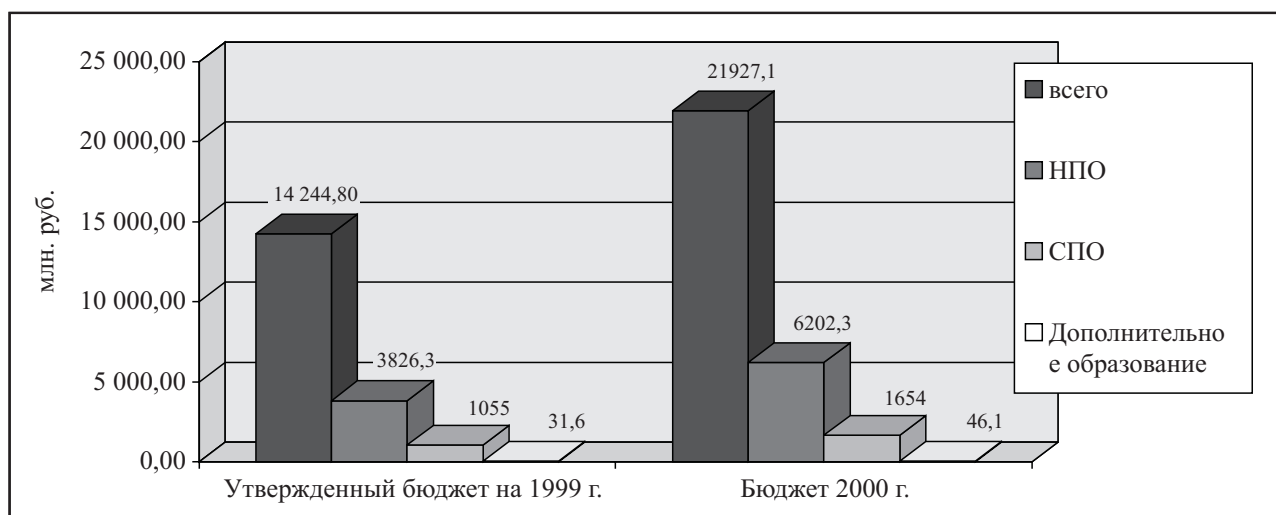
Рис. 1.2 Структура расходов консолидированного бюджета в %:



Расходы федерального бюджета на образование

Таблица 1.2
Динамика расходов на образование в расходной части федерального бюджета

	1998 г.	1999 г.	2000 г.
ВВП (млрд. руб.)	2,840	4,000	5,100
Расходы федерального бюджета, включая (млрд. руб.):	499,9	575,1	655,1
Образование	17,3	20,9	32,1
В % к ВВП	0,61	0,52	0,63
В % к расходной статье	3,75	3,63	3,75

Рис. 1.3 Финансирование НПО, СПО и дополнительного образования

Приложение 2.

Демографическая ситуация в России

Таблица 2.1

	1998	1999
Население на начало года (тыс. чел.)	147 194, 6	146 693,3
Мужчины	77 916	77 717
Женщины	68 824	68 511
прирост населения	- 411,3	
Рождаемость	1 283, 292	
Смертность:	1 988, 744	
из них до 1 года	21 097	
Национальный прирост населения	- 705 452	
На 1000 человек:		
рождений	8,8	8,4
смертей	13,6	17,7
Естественный прирост населения	- 4,8	-9,9
Смертность в трудоспособном возрасте (на 10000 чел.)	611,5	
Браки (на 1000 чел.)	5,8	
Разводы (на 1000 чел.)	3,4	
Демографическая нагрузка:	731	711
Включая лиц		
- старше трудоспособного возраста	370	355
- моложе трудоспособного возраста	361	356

Приложение 3.

Основные социально-демографические характеристики занятости в новом частном секторе в сравнении с традиционным сектором (по данным опроса домохозяйств)

Таблица 3.1

Социально-квалификационный статус	Традиционный	Новый частный
Специалисты высокой квалификации	21	13
Специалисты среднего уровня квалификации:		
административно-управленческий персонал	20	14
служащие и работники сферы обслуживания	9	26
квалифицированные рабочие	26	24
рабочие средней и низкой квалификации	18	10
Уровень образования		
ниже среднего	8	5
общее среднее	22	23
среднее специальное	41	40
незаконченное высшее	3	6
высшее	27	25

На новых частных предприятиях в особо благоприятном положении находятся *квалифицированные рабочие, руководители и специалисты высшего уровня квалификации*. Малый бизнес, которым по сути является новый сектор, заполнил ниши в торговле, общественном питании, бытовом обслуживании, персональных и профессиональных услугах и в мелком ремесленном производстве, которые не в состоянии была освоить административно-командная система.

В новом частном секторе в последние годы появилось множество динамично развивающихся структур, таких как банки, страховые, рекламные, консалтинговые, аудиторские, инвестиционные и другие компании.

Приложение 4.

Общая ситуация в области социального партнерства

Как известно, в России традиционно существовала система коллективных договоров во всех организациях и предприятиях, а также отраслевых соглашений между профсоюзами и министерствами. В настоящее время отмечается резкое снижение количества коллективных договоров на предприятиях (в среднем, коллективные договора заключаются на 17% предприятий).

Коллективные договора имеются преимущественно на предприятиях государственной и муниципальной собственности.

Тем не менее, в последнее время резко активизировалась работа по заключению территориальных соглашений на уровне города и области, что является новой тенденцией.

Регулярно подписываются Генеральные Соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ. Такое соглашение заключено и на 1999-2000 гг., и утвержден План мероприятий Правительства РФ по его реализации. Однако практическая эффективность Соглашения далека от желаемой, и само Соглашение во многом продолжает оставаться формальным документом, лишь констатирующим намерения сторон.

В ряде регионов РФ принят Закон “О социальном партнерстве”, устанавливающий общие принципы регулирования трудовых отношений. Некоторые субъекты РФ также приняли ряд законодательных актов, регулирующих отдельные области социального партнерства и трудовых отношений (Например, “О квотировании рабочих мест” – г.Москва, “О регистрации коллективных договоров и соглашений” – г.Москва, Республика Марий Эл и Республика Коми, Ивановская, Самарская и Саратовская области, “О коллективных договорах и соглашениях” – г.Москва, Республики Татарстан, Башкортостан, Коми, Марий Эл, Приморский Край, Курганская, Нижегородская, Самарская, Саратовская и Свердловская области).

Процесс формирования социального партнерства затруднен тем, что не до конца еще оформились общероссийские и территориальные объединения работодателей, не выработаны четкие механизмы реализации принятых обязательств.

Развитие социального партнерства тормозится также нерешенными социально-экономическими проблемами и общей ситуацией на рынке труда. Заинтересованность рентабельных предприятий сосредоточена, в основном, на собственной прибыли и производственном процессе, а не на вопросах обучения своих работников, что свидетельствует, с одной стороны, о превышении предложения рабочей силы над спросом, а с другой – о неадаптивности работодателей и отсутствии у них долгосрочной стратегической перспективы. Малые и средние предприятия не участвуют ни в каких формах сотрудничества с профессиональными учебными заведениями в силу необходимости решать сиюминутные проблемы «выживания».

Приложение 5.

Примеры противоречий между нормами права, регулирующими отношения в сфере образования

1. Отдельные статьи Закона «Об образовании» вступают в определенное противоречие с Конституцией РФ. Так, ст. 43 гарантирует «общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования», а ст. 5 Закона «Об образовании» такое право гарантирует только на конкурсной основе и то, если оно получается впервые. Типовые положения об образовательных учреждениях – СПО и НПО – внесли противоречия в нормативную правовую базу, определяющую статус учебного заведения. Тип образовательного учреждения в системе профессионального образования четко установлен в п.4 ст.12 Закона «Об образовании», а вид четко не определен. Согласно вышеуказанным типовым положениям средним специальным учебным заведением является и профессиональный лицей, действующий на основании «Типового положения об учреждении НПО» и техникум, и колледж, действующие на основании «Типового положения об образовательном учреждении СПО».
2. Противоречия федеральному законодательству существуют и в правилах предоставления образовательных услуг, принятых во многих регионах (Республика Татарстан, Владимирская область, города Тверь, Пермь, Новосибирск, Челябинск и др.), что нарушает ст.71 Конституции РФ, т.к. гражданско-правовое законодательство относится к исключительному ведению РФ. Это произошло в связи с тем, что Закон «Об образовании» оставил неурегулированным вопрос о том, на каком уровне должно осуществляться правовое регулирование отношений по договорам на оказание платных образовательных услуг. *Необходимо внести изменения в Закон «Об образовании» и отнести вопросы правового регулирования отношений по предоставлению платных образовательных услуг к исключительному ведению РФ.* Установление в Законе закрытого перечня полномочий субъектов РФ следует признать не соответствующим Конституции РФ. Что касается субъектов РФ, то необходимо закрепить положение об их самостоятельном правовом регулировании отношений в сфере образования вне пределов исключительного ведения РФ.
3. Законом Республики Татарстан «Об образовании» к компетенции органов государственного управления Татарстана отнесено установление требований к образовательным цензам педагогических работников, разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведется профессиональная подготовка и обучение. Однако эти вопросы находятся в исключительной компетенции РФ. В Татарстане же принято постановление Комитета министров Республики «О порядке лицензирования и аккредитации образовательных учреждений Республики Татарстан», несмотря на то, что согласно Закону «Об образовании» РФ эти вопросы находятся в исключительном ведении РФ.
4. В Законе Республики Коми «Об образовании» вопреки ч.3 ст.10 и ч. 10, 14 ст. 28 Федерального закона «Об образовании» к компетенции высших органов государственной власти и управления республики отнесены такие вопросы федерального ведения как утверждение государственных образовательных стандартов, разработка и утверждение типовых положений о соответствующих типах и видах образовательных учреждений республиканского подчинения, составление перечня профессий и специальностей, получение которых без отрыва от производства и в форме экстерната не допускается.

5. В Республике Башкортостан в законе об образовании из ведения РФ на республиканский уровень переведено решение таких вопросов, как разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях, установление порядка аттестации отдельных категорий педагогических работников государственных и муниципальных учреждений, минимальных размеров ставок заработной платы работников образовательных учреждений, нострификация документов об образовании иностранных государств, установление образовательного ценза педработников и т.д.
6. В законах субъектов РФ достаточно часто встречаются противоречия, связанные с ограничением прав граждан и образовательных учреждений, закрепленных федеральным законодательством. Чаще всего сокращается перечень социальных льгот и гарантий, предоставляемых участникам образовательных отношений.
7. Есть случаи принятия нормативного акта органами местного самоуправления и распространение его действия на государственные учреждения.
8. В соответствии со ст. 38 Закона РФ «О защите прав потребителей» правила оказания отдельных видов услуг потребителям утверждаются Правительством РФ. В актах субъектов Федерации либо полностью игнорируется этот закон, либо его положения учитываются не в полном объеме.

В результате выхода субъектов РФ за пределы своих полномочий в области образования наблюдается разрушение единого правового пространства и искажение основных принципов, заложенных в федеральном законодательстве. Кроме того, происходит незаконное наделение органов субъектов РФ полномочиями по контролю в сфере образования.

Приложение 6.

Примеры моделей подушевого нормативного финансирования

Одна из моделей нормативного финансирования представлена в Концепции реформирования НПО и предусматривает два ведущих показателя норматива: норматив стоимости обучения на одного человека по профессионально-образовательной программе и норматив стоимости социальной защиты обучающихся. Таким образом, бюджет конкретного УНПО складывается из этих двух показателей, а также норматива оплаты коммунальных услуг и норматива оплаты повышения квалификации и проведения аттестации.

По мнению ряда экспертов, эта модель несомненно имеет достоинства, однако она не лишена и ряда недостатков. А именно, не указано, к чему должен быть «привязан» норматив, не определен правовой статус генерального заказчика для УНПО, ибо институт базовых предприятий больше не является единым и единственным заказчиком, не разделена финансовая ответственность между МО, Минфином и казначейством, не учтено различие в содержании образовательных программ.

В некоторых регионах делаются попытки разработать норматив стоимости обучения в УНПО. Так например, в Новгородской области, где учреждения НПО переданы в государственную собственность области, в рамках Концепции развития НПО области на 1997-2000 гг. предложены нормативы бюджетного финансирования двух видов: норматив потребности (расходы в соответствии со всеми приказами, указами, постановлениями, санитарными правилами и натуральными нормами) и норматив возможности (рассчитывается из контингента обучаемых в НПО, норматива группонаполняемости, умноженного на сумму среднего разряда по региону с учетом региональных коэффициентов). Однако средства, выделенные по формуле Минфина (база прошлого года, умноженная на повышающий коэффициент), не дают возможности реализовать норматив. Более того, для реализации этой модели

должен быть реформирован весь комплекс межбюджетных отношений: федеральных, региональных, территориальных, муниципальных, локальных. Ограниченность данного подхода также и в том, что не определен механизм взаимосвязи регионального компонента образовательного стандарта с источниками финансирования; предложенная формула не предполагает учета интересов социальных партнеров, которые являются налогоплательщиками; не учитывается разная стоимость профессий и сохраняется подход к проектированию норматива от достигнутого уровня.

Еще один подход разработан в Республике Марий-Эл, где все УНПО находятся в федеральной собственности и под федеральной юрисдикцией и финансируются из федерального бюджета. В систему расчета бюджетного норматива включен весь надтарифный фонд (премии, надбавки, доплаты) оплаты педагогических работников. Данный подход предусматривает проведение расчетов по методике, предложенной Минобразованием и Минфином, позволяет определить величину трансферта и не требует дополнительного обучения бухгалтерско-экономического персонала.

Однако в данной модели не определено долевое соотношение бюджетов всех уровней по финансированию затрат на учебники и наглядные пособия, затраты не дифференцируются по профессиям, курсам обучения, продолжительности обучения, а расходы на содержание административного аппарата управления превышают расходы на педагогический персонал.

Свою модель предложила группа экспертов-исследователей экономики некоммерческого сектора. В ее основу взят п.2 ст. 40 Закона РФ «Об образовании», в соответствии с которым федеральный бюджет гарантирует выделение 10% национального дохода на нужды образования. Предложенное примерное распределение таково, что на долю НПО приходится 1,5%, а на СПО – 1%.

Еще один подход основывается на количестве ставок, приходящихся на одного обучающегося по каждой группе персонала. Экономический норматив на фонд оплаты труда (ФОТ) устанавливается в процентном отношении от общей суммы расходов по каждому типу образовательных учреждений. Все расчеты привязываются к ставке первого разряда ЕТС. В период стабильного развития экономики ФОТ для УПО составил 25%, и фонд материального обеспечения (ФМО) – 75%. Данный подход имеет глубокую проработку финансово-экономического механизма, однако он не ориентирован на специфику УНПО, не содержит схему многоуровневого и многоканального финансирования с определением зоны ответственности бюджета каждого уровня.

Разработана качественная методика расчета норматива подушевого бюджетного финансирования. Ведущие компоненты данной модели: норматив бюджетного финансирования обучения одного обучаемого по конкретной профессионально-образовательной программе (специальности), норматив подушевого финансирования социальной поддержки обучаемого, который определяется и финансируется по линии регионально-муниципальных органов социальной защиты.

Методика разработки стоимостного норматива подушевого финансирования основывается на погруппной тарификации, которая составляется отдельно по каждой профессии на учебный год. Тем самым в перспективе каждая образовательная программа получит стоимостной параметр. Бюджетная стоимость одного часа педнагрузки должна утверждаться в регионально-тарифном соглашении, в котором участвуют социальные партнеры. Методика разработки стоимостного норматива бюджетного финансирования на обучение одного потребителя должна опираться на установление федеральным законодателем ежегодных отчислений на НПО в размере не менее 2% от расходной части бюджета.

При этом за счет федерального бюджета должно быть принято финансирование не менее 107 учащихся на каждые 10 000 граждан трудоспособного возраста. Федерально-региональное бюджетное финансирование обучения этого количества учащихся может быть диверсифицировано на условиях конкурса между тремя группами УНПО: региональными, регионально-муниципальными и негосударственными. Такой подход приведет к конкуренции УНПО за получение федерального заказа. Государственными бюджетами двух уровней должны финансироваться соответствующие объемы заказов на подготовку.

Заказы могут быть с полным госфинансированием (для унитарных предприятий и ВПК), со смешанным госфинансированием (доли переменные, в зависимости от заинтересованности и возможностей социальных партнеров) и с минимальным госфинансированием (для СП, частных предприятий). Переструктурирование финансовых потоков с непосредственного инвестирования образовательных учреждений к финансированию через потребителя образовательных услуг меняет традиционную парадигму отношений между участниками образовательного процесса.

Приложение 7.

Некоторые статистические данные о системе профессионального образования

Рис. 7.1 **Распределение учебных заведений НПО и СПО по районам РФ**

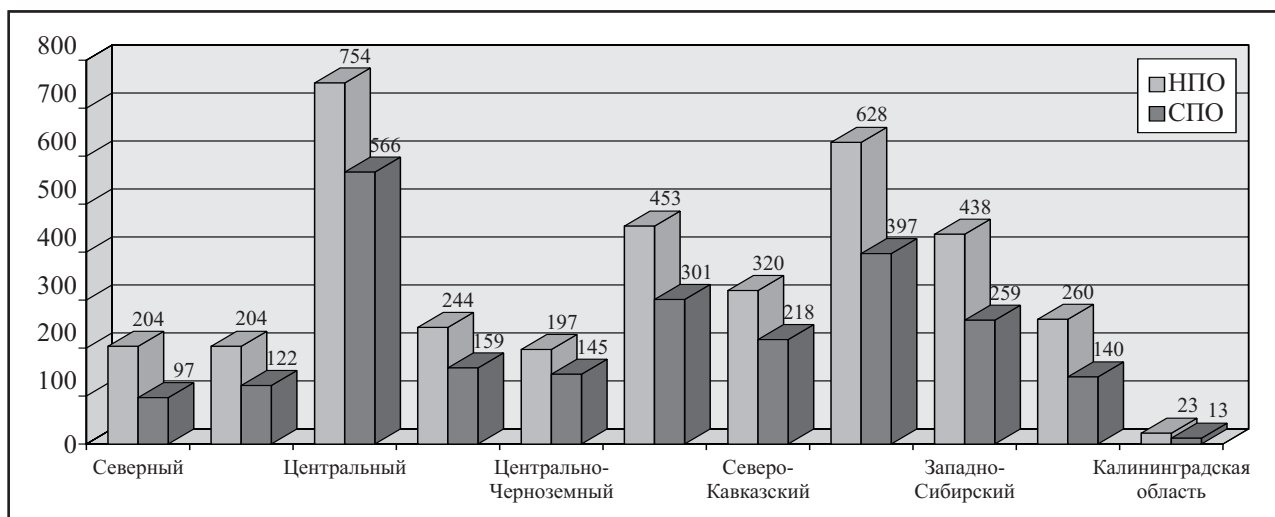


Рис. 7.2 **Прогноз распределения выпускников 11-х классов общеобразовательной школы для дальнейшего обучения в системе НПО и СПО до 2010 г.**

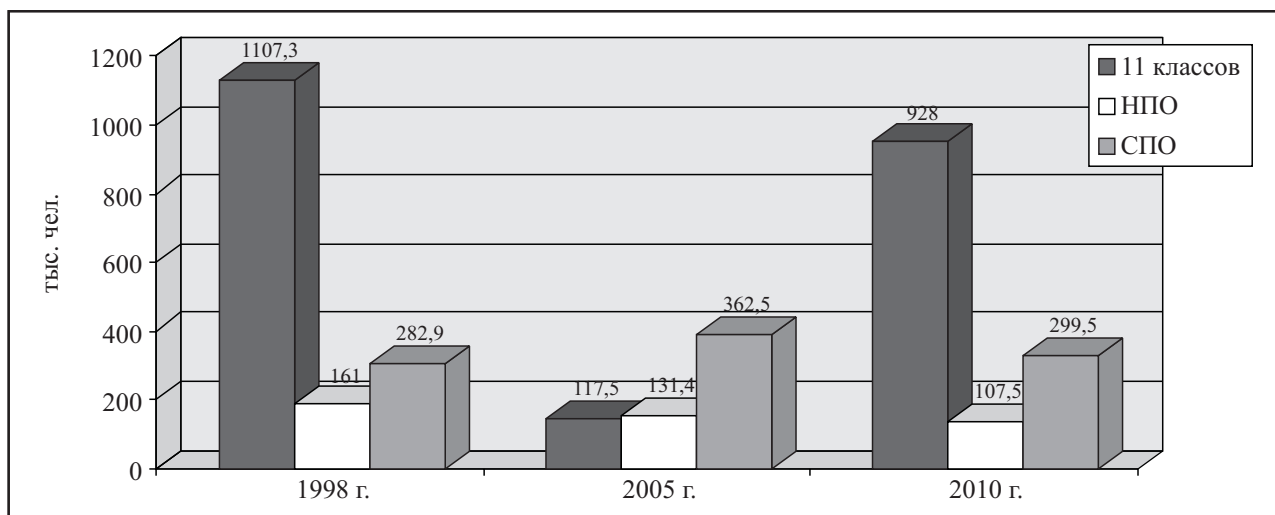


Рис. 7.3 Прогноз распределения выпускников 9-х классов общеобразовательной школы для дальнейшего обучения в системе НПО и СПО

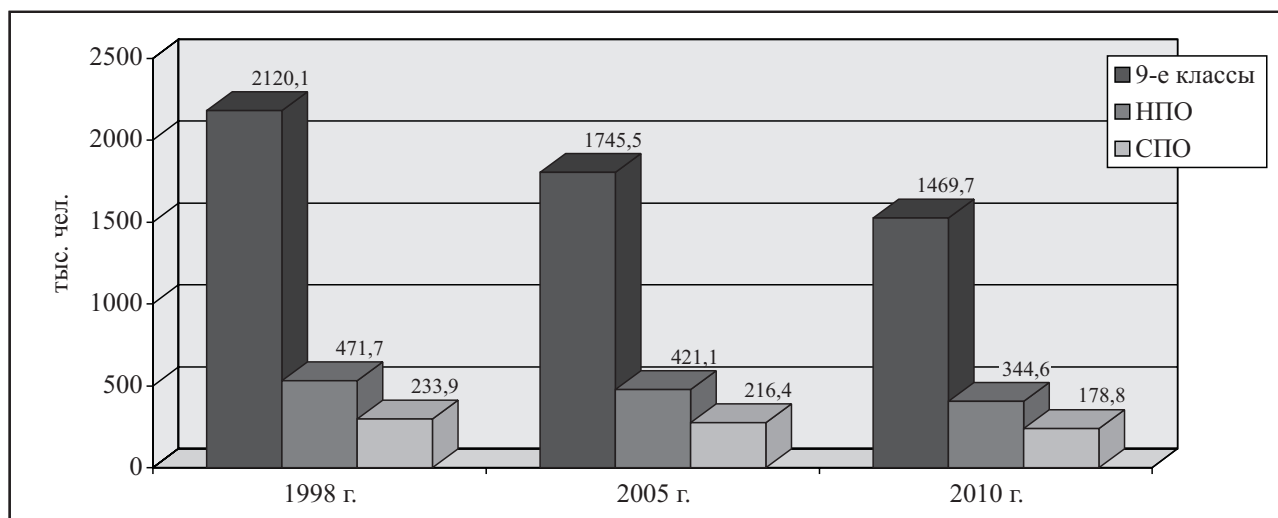
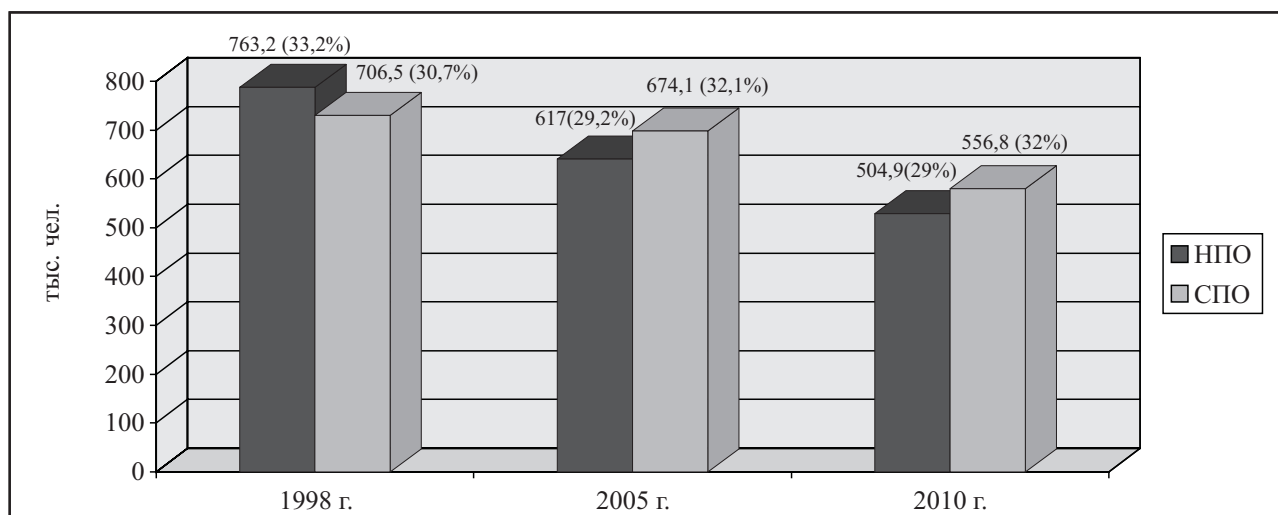


Рис. 7.4 Прогноз приема в государственные учебные заведения профобразования



Приложение 8.

Двустороннее и многостороннее международное сотрудничество в сфере ПОО

Проекты в области профессионального образования и обучения составляют весьма значительную часть международных проектов, реализуемых в России. Все проекты можно подразделить на следующие подгруппы: проекты, направленные на реформирования системы ПОО (широкомасштабные комплексные проекты в области управления, экономики, принципов разработки образовательных программ, нормативно-правовой базы и т.д.), проекты в конкретных областях (апробирование новых моделей адаптации ПОО к рынку труда, разработка новых образовательных программ и методики преподавания по конкретным профессиям, управление учебными заведениями ПОО, развитие социального диалога и т.д.), а также проекты, предусматривающие развитие двухстороннего сотрудничества между конкретными учебными заведениями.

Основными международными партнерами России в этих проектах являются: Европейский Союз/Tacis, ЕТF, ЮНЕСКО, Всемирный банк, Британский Совет, ORT, KulturKontakt (Австрия), MOT, а также организации Бельгии, Германии, Финляндии.

К первой группе проектов относятся такие, как «Реформирование системы ПОО в Северо-западном регионе России», Delphi (Компонент III), проект по ПОО Всемирного банка и др.

Вторую группу представляют в основном двухсторонние проекты. Наибольшее число таких проектов осуществляется в Северо-западном регионе, где большую активность проявляют доноры из Финляндии, Фландрии и Дании.

Прямые контакты учебных заведений в большинстве случаев осуществляются с учебными заведениями Германии.

Уже реализованные и текущие проекты внесли существенный вклад в реформирование системы ПОО в России. Однако их результативность могла быть значительно выше при наличии координации между организациями-донорами, которые в ряде случаев осуществляют схожие проекты, и эффективной системы распространения накопленного в проектах опыта и информационного обмена.

Географически проекты распределены крайне неравномерно, так, например, в Нижегородской области и в Северо-западном регионе наблюдается высокая концентрация проектов всех трех групп, и в то же время есть ряд регионов, где международных проектов практически не осуществляется.

Среди текущих приоритетов международного сотрудничества Министерства образования РФ, которые получили поддержку доноров из разных стран на Конференции по международному сотрудничеству в феврале 2000 г., выделяются следующие области: реструктуризация системы образования, включая организационные, экономические и финансовые механизмы, содержание образования, доступ к образованию и формы учебных заведений и т.д.

Конференция явилась продолжением диалога, начатого в 1999 г. на международной встрече российских работников образования и западных доноров и имевшего целью выработку стратегии повышения эффективности международного сотрудничества в области образования. Встреча была организована Национальной обсерваторией, которая также подготовила пакет материалов, содержащих обзор международных проектов, анализ основных тенденций международного сотрудничества и ряд рекомендаций.

По мнению участников встречи, наряду с разработкой механизма, обеспечивающего распространение наработок проектов, необходимо проводить мониторинг проектов и их внутреннюю оценку. В области ПОО координатором по этим вопросам была назначена Национальная Обсерватория.

Национальной Обсерваторией подготовлена сводная база данных по международным проектам, и в настоящее время идет подготовка комплексной базы данных по проектам в области ПОО.

Приложение 9.

Список сокращений

РФ – Российская Федерация

НПО – начальное профессиональное образование

СПО – среднее профессиональное образование

ПОО – профессиональное образование и обучение

ССУз – среднее специальное учебное заведение

Приложение 10.

Основные организации

Министерство образования Российской Федерации

113833 Россия, Москва
ул. Люсиновская, 51
Телефон: (095) 237 97 63
Факс: (095) 230 21 45
e-mail: mail@ministry.ru
Web: <http://www.informika.ru>

Научно-исследовательский институт высшего образования

111024 Россия, Москва
ул. 3-я Кабельная, 1
Телефон: (095) 273 48 19
Факс: (095) 273 48 19
e-mail: ind@niivo.hotnet.ru

Российская Академия Образования

119905 Россия, Москва
ул. Погодинская, 8
Телефон: (095) 246 06 01
Факс: (095) 246 06 01

Министерство труда и социального развития Российской Федерации

101999 Россия, Москва
Биржевая пл., 1
Телефон: (095) 220 09 34
Факс: (095) 925 58 61
Web: <http://www.cityline.ru/politika>

Научно-методический центр среднего среднего профессионального образования

109316 Россия, Москва
Волгоградский пр-т, 43
Телефон: (095) 173 87 61
Факс: (095) 173 87 61
e-mail: nmcspo@mail.ru

Институт профессионально-технического образования (РАО)

191119 Россия, г. Санкт-Петербург
ул. Черняховского, 2
Телефон: (812) 164 11 94
Факс: (812) 164 11 94

Академия повышения квалификации и переподготовки работников образования

125212 Россия, Москва
Головинское шоссе, д.8, корп.2
Телефон: (095) 459 18 81
Факс: (095) 452 05 13
e-mail: apkro@redline.ru, ripc@redline.ru
Web: <http://www.redline.ru/ripc.html>

Институт развития профессионального образования

125319 Россия, Москва
ул. Черняховского, д.9
Телефон: (095) 152 45 31
Факс: (095) 152 45 31
e-mail: smir@irpo.ru
Web: <http://www.irpo.ru>

Институт образования взрослых

191187 Россия, г. Санкт-Петербург
Набережная Кутузова, 8
Телефон: (812) 272 52 61
Факс: (812) 272 52 61

Уральский государственный профессионально-педагогический университет

620012 Россия, г. Екатеринбург
ул. Машиностроителей, 11
Телефон: (3432) 31 04 36
Факс: (3432) 31 94 63
e-mail: Gennadi.Romantsev@usvpu.ru

Научно-исследовательский институт среднего профессионального образования

430039 Татарстан, Казань
ул. Исаева, 12
Телефон: (8432) 42 63 24
Факс: (8432) 42 63 24

Приложение 11.

Библиография

1. Национальная Доктрина образования в Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания работников образования. Москва-2000, с. 34-42.
2. Закон РФ «Об образовании». Среднее профессиональное образование. Сб. основных нормативных документов. НМЦ СПО, Москва, 1997, с. 3-51.
3. Проект закона РФ о начальном профессиональном образовании. Москва, Министерство образования, 1997, 28 с.
4. Федеральная программа развития образования. Москва, Министерство образования, 2000, 88 с.
5. В. Филиппов. Российское образование: состояние, проблемы, перспективы. Материалы Всероссийского совещания работников образования. Москва-2000, с. 5-21.
6. В. Филиппов. Место дополнительного образования в российской системе образования. Вестник высшей школы № 3, 1999, с. 3-7.
7. Об основных направлениях деятельности Министерства образования РФ в 200 и приоритетных мерах по их реализации. Документы в образовании. Частное образование, Москва, апрель 2000, с. 28-38.
8. «Об основных направлениях деятельности российской системы общего и профессионального образования в свете демографических изменений в период до 2000 г.». Москва, Министерство образования, 2000, 160 с.
9. Рекомендации Политического консультативного комитета. СПО № 3, 2000, с. 48-52.
10. Концепция реформирования НПО. Москва, Министерство образования, 1997, 6 с.

11. Программа развития среднего профессионального образования. Москва, Министерство образования, 1999, 46 с.
12. Среднее профессиональное образование. Сб. основных нормативных документов. НМЦ СПО, Москва, 1997, 416 стр.
13. Информационные материалы к заседанию коллегии Минобразования России. Москва, Министерство образования, 2000, 20 с.
14. Среднее профессиональное образование в Российской Федерации в 1999 г. (Статистический сборник), Министерство образования, Москва, 2000.
15. Состояние и основные тенденции развития системы образования в 1999 г. Министерство образования РФ, Москва, 2000, 236 с.
16. Об итогах работы Министерства труда и социального развития Российской Федерации в 1999 году и задачах на 2000 год. Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 3, 2000, с. 63-76.
17. Постановление Минтруда России от 17 февраля 2000 г. № 18. «Об утверждении порядка работы территориальных органов Минтруда России по вопросам занятости населения по содействию работодателям в опережающем обучении граждан, высвобождаемых из организаций, в целях обеспечения их занятости». Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 3, 2000, с.27-31.
18. Постановление Минтруда России и Минобразования России от 13 января 2000 г. № 3/1. «Об утверждении Положения об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения». Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. № 3, 2000, с. 31-38.
19. П. Анисимов. «Национальная Доктрина образования и перспективы развития СПО». - СПО № 3, 2000, с. 19-24.
20. П. Анисимов. Формирование региональных систем среднего профессионального образования. - ИСПО РАО, Казань, 1999, 172 с.
21. Отчет о результатах проверки в Минобразовании России и РАО полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников. Материалы Счетной палаты. Документы в образовании. Январь 2000, с. 33-43; февраль 2000, с.72-87.
22. «О соблюдении законодательства о защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг». Информация МАП России. Документы в образовании. Москва, февраль 2000, с. 4-17; март 2000.
23. В. Байденко. Стандарты в непрерывном образовании: современное состояние. - Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1998, 249 с.
24. Т. Кузнецова. О дальнейшей судьбе сбора на нужды образовательных учреждений. Документы в образовании. Москва, февраль 2000, с. 46-50.
25. А. Бирюков. Социальное партнерство как фактор развития СПО. – СПО, № №, 2000, стр. 30-32.
26. В. Демин. Реформа СПО в России на рубеже веков. - СПО № 5, 2000, с. 2-5.
27. А. Пядочкин. Развитие научных исследований в системе НПО. - Профессиональное образование, № 4, 2000, с. 20-21.

28. Т. Кухтина. Внебюджетное финансирование государственных учебных заведений. Материалы семинара в рамках проекта ТАСИС «Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в России». Москва, май 2000 г.
29. EIU views wire. Country briefing. Russia economy. Demographic assumptions. 10 Sept. 1999.
30. EIU views wire. Country briefing. Russia economy. Business outlook. 29 December 1999.
31. Анализ текущей экономической ситуации. Основные макроэкономические тенденции 1999 г. и перспективы развития экономики в 2000 г. - Информационно-аналитический бюллетень, № 20, декабрь 1999.
32. «О текущей экономической ситуации в Российской Федерации (по итогам января-июля 1999 и оценкам на конец года)».- Информационное агентство АК&М.
33. Аналитические материалы Экономической экспертной группы при Министерстве финансов РФ. Департамент макроэкономической политики, 10 февраля 2000 г.
34. Российские реформы. Социальные аспекты. - Москва, Государственный университет Высшая школа экономики, 1998, 366 стр.
 - И. Маслова. Современные процессы занятости и проблемы их регулирования, с. 196-202.
 - Л. Чигова. Новые реалии и приоритеты современного этапа развития занятости, с. 190-196.
 - Е. Синдяшкина. Неформальная занятость как источник доходов населения, с. 143-148.
 - А. Кашепов. Рынок труда и проблемы его регулирования, с.215-224.
 - М. Гарсия-Исер. Реализация активных программ занятости, с.226-232.
35. М. Жаров. Рынок труда: тенденции и прогнозы.- Агентство Контракт. Обзор рынка труда, № 15 (16.04-22.04, 1999).
36. И. Гривина. Рынок труда в России: состояние, проблемы и пути развития. развития. - Вестник высшей школы, № 21, 1999, с. 22-23.
37. Население в России. - Экономическое обозрение № 21, 1999, с. 22-23.
38. Социальная ситуация в России осенью 1999 г. Экономический вестник № 22, 1999, с. 43-44.
39. Е. Акшаева. Результаты работы промышленности. Основные тенденции развития экономики в России в январе-сентябре 1999 г. - Экономическое обозрение № 22, 1999, с. 22-23.
40. Материалы научно-практической конференции «Новые формы занятости и стратегии выживания семей в переходной экономике России». - М., 1998 г., ИСИТО:
 - И. Кабалина, С. Кларк. Занятость в новом частном секторе, с. 2-21;
 - Е. Варшавская, И. Донова. Вторичная занятость населения, с. 22-28;
 - Т. Металина. Профобучение и переквалификация на новых частных предприятиях, с. 71-79.
41. И. Перова, Л. Хахулина. Неформальная вторичная занятость: масштаб, структура. - Мониторинг общественного мнения, № 6(32), ноябрь-декабрь 1997 г.
42. И. Перова, Л. Хахулина. Оценка доходов от незарегистрированной дополнительной занятости. - Мониторинг общественного мнения, № 3(35), май-июнь 1998.
43. Социальная политика и уровень жизни населения России. 1999. - Госкомстат. М., 1999, 445 с.
44. Социально-экономическое положение России. Январь-ноябрь 1998 г. Госкомстат РФ, М., 1999.

