

Введение

Становление в России современной системы непрерывного образования должно обеспечить решение широкого круга социальных и экономических проблем.

В начале 90-х гг. прошлого века в Российской Федерации произошло резкое обесценение человеческого капитала. Стихийным ответом на указанный неблагоприятный процесс явился нынешний бум высшего образования, направленный, в том числе, на восстановление человеческого капитала российской экономики.

До известной степени эта задача была выполнена. Однако вне развитой системы непрерывного образования развитие человеческого капитала не приносит ожидаемых результатов, напротив, увеличивается разрыв между потребностями рынка труда и возможностями образовательной сферы. Этот момент все острее ощущается всеми секторами экономики и социальной сферы, системой государственного и муниципального управления. Реальный сектор экономики в последние годы испытывает нарастающую потребность в квалифицированных кадрах, не получив должного инструмента поддержания и повышения профессиональных квалификаций, а также технологической и общей культуры работников. В современной технически насыщенной среде отсутствие указанных знаний и навыков повышает риск техногенных катастроф, снижает конкурентоспособность экономики и уровень национальной безопасности.

Несмотря на значительный рост в 2000–2005 гг. числа лиц, повышающих квалификацию и проходящих профессиональную переподготовку, получающих второе профессиональное образование, масштабы системы непрерывного образования, ее потенциал не соответствуют потребностям растущей экономики, развитию социальной сферы.

В настоящее время система переподготовки и повышения квалификации охватывает в разных отраслях экономики и социальной сферы 5–10% занятых, что не соответствует даже нормам советского времени — повышению квалификации не менее одного раза в пять лет. В СССР ежегодно переподготавливалось не менее 20% работающих. Однако это уже тогда рассматривалось как недостаточная мера для обеспечения необходимой скорости научно-технического прогресса. Резкое снижение указанных показателей в 1990-е гг. создало ситуацию, когда необходимо не только обеспечивать нормальный процесс повышения квалификации и переподготовки кадров, но и устранить накопленный дефицит в плане получения необходимых знаний и навыков в данной сфере.

Предпринимаемые попытки законодательно закрепить норму повышения квалификации один раз в семь лет, т. е. ежегодно переподготавливать около 15% занятых, явно не отвечают потребностям российского рынка труда. Для эффективного решения стоящих перед Россией экономических и социальных задач этого недостаточно. Необходимой нормой должны стать повышение квалификации и переподготовка как минимум 25–30% занятых в год, а также развитие иных форм образования взрослых. Кроме того, следует учитывать, что масштабный рост системы высшего образования, как ни парадоксально, также требует развития системы непрерывного профессионального образования в самых разных формах, поскольку ставит в повестку дня проблему „доводки“ подготовленных специалистов до уровня профессиональной квалификации, необходимого работодателям. Вы-

ход России на мировой рынок труда также предъявляет новые требования к квалификации работников, в том числе требования к знанию иностранных языков.

Масштабы деятельности по реализации многообразных и постоянно появляющихся программ непрерывного профессионального образования не под силу функционирующей в России системе дополнительного профессионального образования, включая и его новые формы бизнес-образования. Следует учитывать, что в последние годы в основном развиваются формы дополнительного профессионального образования, опирающиеся на высшее образование. Вместе с тем особой зоной неблагополучия является подготовка, переподготовка и повышение квалификации рабочих кадров, среднего управленческого персонала. Нехватка квалифицированных рабочих кадров, линейных менеджеров и специалистов уже в ближайшем будущем станет фактором, сдерживающим в России экономический рост.

Помимо недостаточных масштабов системы непрерывного профессионального образования, основными проблемами развития данной сферы являются:

- линейный характер повышения квалификации — дополнительное профессиональное образование нацелено на наращивание уже имеющихся у работника компетенций, а не на их постоянное развитие (обновление) и смену в соответствии с быстро меняющимися потребностями рынка труда и потребностями развития техники и технологий;
- низкое качество образования в системе дополнительного профессионального образования вследствие низкой профессиональной квалификации преподавательского состава данной сферы (на состав ППС процессы середины 1990-х гг. оказали одно из наиболее разрушительных последствий);

- организация внутрифирменной системы переподготовки и повышения квалификации на современном уровне доступна только крупным компаниям; малому и среднему бизнесу развитие их кадрового потенциала становится практически недоступным, что резко снижает возможности развития этих секторов экономики. Одновременно такое положение негативно сказывается на всей технологической цепочке, снижая конкурентоспособность российской экономики в целом;
- быстрый рост системы высшего образования в России породил новый дисбаланс — с одной стороны, на рынок труда поступает значительно больше специалистов с высшим образованием, с другой, не хватает мощностей на их „подгонку“ к деятельности в различных секторах экономики и, кроме того, не обеспечивается нормальное повышение квалификации уже действующих работников. В результате обе группы оказываются слабо адаптированы к потребностям новой системы деятельности;
- на мировом образовательном рынке конкуренция в сфере образования взрослых быстро растет, поскольку этот рынок является наиболее динамично развивающимся. Россия, не имея сформированной современной системы непрерывного образования на национальном уровне, не готова к международной конкуренции в данной сфере. В силу этого Россия стремительно утрачивает образовательные рынки стран СНГ, при этом неразвитость системы непрерывного образования не позволит России уже в ближайшем будущем конкурировать и на рынке профессионального образования, поскольку система непрерывного образования становится и механизмом поддержки других уровней получения образования, поставляя им „запасные части“ и становясь системой сервисного обслуживания;

- в России не обеспечена сертификация знаний и компетенций, получаемых в системе внутрифирменной подготовки, отсутствует их официальное признание всеми работодателями, что снижает мотивацию работников к получению дополнительных знаний. Не сформирована и система независимой оценки результатов обучения в непрерывном образовании, которая позволила бы объективно оценивать качество полученного образования.

Кроме того, необходимо учитывать, что перечисленные проблемы затрагивают только систему профессионального образования, которая является лишь частью многообразной системы непрерывного образования, которая включает в себя и социальное образование (например, мигрантов), а также удовлетворение разнообразных личных образовательных потребностей граждан. Наличие широкого спектра профессиональных и социальных запросов приводит в современном обществе к формированию не только формальных образовательных структур, но и особой неформальной образовательной среды, оказывающей воздействие на всех агентов образовательного рынка. Формальная система и неформальная среда образуют сложный симбиоз, порождая принципиально новые образовательные возможности и, одновременно, проблемы управления системой непрерывного образования. Происходящие в образовании трансформации и связанные с ними вызовы, требуют от органов управления образованием в России формирования нового управленческого инструментария. Одним из таких инструментов может стать мониторинг этой сферы, поскольку он позволяет отслеживать несколько принципиально важных направлений:

- прежде всего, это наличие потребностей в дальнейшем образовании на различных его уровнях у самих граждан (работников). При этом должны быть выявлены количественные (величина) и качественные (структура) характеристики указанных потребностей;

- это также наличие потребностей у работодателей в обучении их работников, с одной стороны, и (или) их потребности найти соответствующих работников (работников, имеющих необходимую квалификацию), с другой (опять-таки в количественном и качественном разрезах);
- далее это наличие возможностей удовлетворения выявленных (сформированных) потребностей как в количественном, так и качественном аспекте;
- в итоге это определение разрывов (несоответствия) между потребностями (работников и (или) работодателей) в непрерывном образовании и возможностями их удовлетворения;
- региональные особенности деятельности в сфере непрерывного образования. Этот момент крайне важен для России, поскольку она отличается большим региональным разнообразием социально-экономических условий; организация и управление региональными системами образования также имеет свою выраженную специфику.

Соответственно от принципов и методов построения системы мониторинга очень многое зависит с управленческой точки зрения, ее готовности к решению актуальных задач развития непрерывного (профессионального) образования, а также выбора методов решения стоящих перед данной сферой проблем. На основе мониторинга может осуществляться прогнозирование потребностей в профессиональном образовании на различных его уровнях, а также определение структуры образовательных программ, обеспечивающих развитие кадрового потенциала страны (постпрофессиональное образование).

Мониторинг системы непрерывного (профессионального) образования должен дать ответ и на вопрос о качестве неформальной образовательной среды, которая в последнее время интенсивно развивается, обеспечивая одновременно

удовлетворение целого ряда потребностей в образовании и порождая новые.

В настоящей работе основное внимание было сосредоточено на формировании инструментария мониторинга. В то же время исследовались вопросы вписывания мониторинга в систему управления непрерывным образованием, определения его места и роли в постановке широкого круга управленческих задач, которые до последнего времени не рассматривались ни на федеральном, ни на региональном уровнях. К таким задачам, в частности, можно отнести оценку оптимального объема ресурсов, которые могут быть направлены в систему непрерывного образования из различных источников, выявление секторов в образовательной сфере, где должно доминировать бюджетное финансирование, а где приоритет должен быть отдан негосударственным источникам. Необходимо также оценить формы сочетания (софинансирования) программ непрерывного профессионального образования государством и работодателями, самими обучающимися.

Отдельного рассмотрения требуют вопросы определения сфер взаимодействия формального и неформального образования, развития внесистемного образования и адекватной ему образовательной среды. Эти вопросы также требуют ответа с различных позиций — управленческих, экономических, информационных и т. п.

В настоящей книге отображены первые подходы к формированию системы мониторинга непрерывного (профессионального) образования и определения его места в системе управления данной сферой. Основная трудность, которая сопровождала данную работу на всем ее протяжении, это построение системы индикаторов, позволяющей отслеживать не только развитие формальных институционализированных образовательных структур, входящих в систему непрерывного (профессионального) образования, но и неинституции-

рованных его форм, которые в рассматриваемой сфере играют все большую роль. Соответственно, при анализе институционализированных форм непрерывного образования в значительно большей мере могут быть использованы методы экономико-статистического анализа. При анализе неинституционализированных форм главное место должно быть отдано методам социологического исследования. Собственно мониторинг должен совмещать оба типа указанных методов, обеспечивая принятие эффективных управленческих решений. Кроме того, особое внимание должно быть отдано анализу структуры предпочтений населения и работодателей относительно организации и развития системы непрерывного (профессионального) образования, поскольку именно эти предпочтения в итоге определяют выбор образовательных траекторий.

Настоящее издание подготовлено по результатам исследования „Разработка и апробация инструментария мониторинга непрерывного образования в регионах Российской Федерации“, выполненного в ходе реализации проекта „Реформа системы образования“ (ПРСО) специалистами Центра мониторинга человеческих ресурсов Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, созданного в 2005 г. также при поддержке ПРСО. Основной задачей Центра является обеспечение проведения мониторинговых исследований по актуальным проблемам развития отечественной системы образования, оценке человеческих ресурсов и факторов, влияющих на воспроизводство и развитие человеческого потенциала (капитала).

В рамках проведенного исследования были разработаны характеристики системы непрерывного (профессионального) образования, модель мониторинга и его социологический инструментарий. Эти модель и инструментарий были опробованы в Воронежской области и Чувашской Республике.

Основные выводы для построения „штатной“ (т. е. постоянно действующей) системы мониторинга можно сформулировать следующим образом:

- в России существует большое разнообразие потребностей в профессиональном образовании, которое не ограничивается одним или даже двумя уровнями формальной системы профессионального образования. С самого начала молодежь нацелена на длительные траектории получения формального и неформального, институционализированного и неинституционализированного образования;
- государственная политика (федерального и регионального уровней) слабо сопряжена с предпочтениями населения в сфере непрерывного профессионального образования, она является в целом пассивной и не создает адекватных условий для развития гибкой системы постпрофессионального образования и эффективной образовательной среды;
- в системе непрерывного образования преобладают традиционные формы и методы получения образования, новые формы и образовательные структуры пока не получили необходимого развития. Вместе с тем проведенное мониторинговое исследование дает значительный материал для совершенствования системы управления непрерывным профессиональным образованием, особенно, когда речь идет о сопряжении формальных институтов и уровней профессионального образования.

В целом данная работа показывает, что процесс формирования современной системы непрерывного профессионального образования идет и разработка модели и инструментария мониторинга данной сферы позволит сделать его более эффективным.

Авторы книги выражают признательность Национальному фонду подготовки кадров и Международному банку ре-

конструкции и развития за финансовую, организационную и экспертную поддержку работ в области развития непрерывного образования в России, а также за возможность опубликовать результаты работ авторского коллектива.

Настоящая книга открывает новую серию изданий Центра, названную „Мониторинг. Образование. Кадры“, под научным руководством проректора Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, д.э.н. Карпухиной Елены Алексеевны. В ближайших планах Центра издание книг о разработке моделей мониторинга образовательных, карьерных и профессиональных траекторий выпускников системы профессионального образования, об исследованиях по оценке общеучебных достижений, компетентностей учащихся различных уровней образования, описание методик и инструментария мониторинга непрерывного образования, а также информационно-аналитического сопровождения реализации Приоритетных направлений развития образования до 2010 г.