

# 5

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

### 5.1

#### Основные проблемы в системе профессионального образования, требующие участия государства для их разрешения

Основными документами, определяющими государственную политику в сфере образования, являются Федеральная программа развития образования, Национальная доктрина развития образования и Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.

Федеральная программа развития образования (далее — ФПРО)<sup>1</sup> выделила ряд существенно важных проблем, связанных с подготовкой специалистов в системе профессионального образования. В целом остается проблемой кадровое обеспечение образовательных учреждений. Сохраняется устойчивая тенденция старения педагогических работников образовательных учреждений всех типов и видов. Молодых специалистов недостаточно — как вследствие низкого уровня оплаты труда и социального престижа профессии педагога, так и слабой социальной защищенности педагогических и научно-педагогических работников образовательных учреждений.

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ “Об утверждении Федеральной программы развития образования”.

“Утечка мозгов” также является проблемой в образовательных учреждениях различных уровней. Она взаимосвязана с проблемой сохранения научно-педагогических кадров образовательных учреждений, а также научных школ и направлений научно-технической деятельности высших учебных заведений. “Утечка мозгов” ослабляет кадровый потенциал отечественной экономики, лишая ее наиболее активной части профессионалов.

Большая часть трудоспособной молодежи не обучается в учреждениях профессионального образования, что ведет к снижению квалификационного уровня трудовых ресурсов. По общим показателям доступа молодежи к профессиональному образованию и получению такого образования Россия существенно отстает от многих стран мира. Все более острый характер приобретает проблема дефицита квалифицированных рабочих и технического персонала.

Ухудшается взаимодействие высших учебных заведений с организациями промышленности, опытными и экспериментальными базами, что ведет не только к снижению качества учебного процесса, прежде всего свертыванию энергоемких лабораторных работ и практической подготовки будущих специалистов, но и к углублению отрыва обучения от практических потребностей.

Политика государства должна быть нацелена на решение указанных проблем в сфере профессионального образования. Во многом это политика институционального обустройства, которая направлена:

- на увеличение инвестиций в сферу профессионального образования, в первую очередь, за счет работодателей. При этом должно поощряться и участие в этом процессе населения;
- на формирование негосударственного сектора в сфере квалификационно-образовательных услуг, недопущение монополизации государством рынка профессионально-образовательных услуг;
- на устранение деформаций в структуре спроса на рынке образовательно-квалификационных услуг;
- на рациональное распределение инвестиций между различными направлениями профессионального образования. Государству предстоит выработать разумные пропорции подготовки специалистов, необходимых экономике уже сегодня, и специалистов, потребность в которых станет ощущаться в период, когда начнется интенсивная технологическая модернизация различных секторов экономики;

- на достижение рационального компромисса между социальными и экономическими функциями профессионального образования;
- на создание национальной системы образовательных стандартов и тестирования для обеспечения единства требований к качеству профессионального образования;
- на формирование регулируемого рынка образовательных услуг на основе нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений в расчете на одного обучающегося, воспитанника независимо от формы их собственности;
- на стимулирование роста платежеспособного спроса населения на образовательные услуги с помощью налоговых льгот юридическим и физическим лицам, вкладывающим средства в образование, а также постепенного развития социального образовательного кредита;
- на решение проблемы учебного книгоиздания и др.

Государство сможет решить перечисленные институциональные проблемы при условии, что оно будет:

- всемерно содействовать формированию слоя эффективных собственников в экономике;
- развивать нормальные конкурентные отношения между учебными заведениями различных форм собственности;
- брать в переходный период на себя функции организации взаимодействия между работодателями и учреждениями профессионального образования;
- стремиться к повышению информационной прозрачности рынка образовательных услуг и рынка труда;
- проводить разумную налоговую политику, стимулирующую работу учебных заведений и предприятий по подготовке кадров;
- осуществлять функции регламентации и контроля сферы образовательно-квалификационных услуг.

Важнейшим последствием указанных преобразований станет приведение структуры профессиональной подготовки и качества специалистов в соответствие с потребностями рынка труда.

## 5.2

### Основные направления развития и совершенствования системы профессионального образования в ближайшей перспективе и роль государства в этой сфере

В Национальной доктрине развития образования в Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — доктрина) в качестве стратегических целей образования объявляются:

- создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, обеспечение высокого качества жизни народа и национальной безопасности;
- укрепление демократического правового государства и развитие гражданского общества;
- кадровое обеспечение динамично развивающейся рыночной экономики, интегрирующейся в мировое хозяйство, обладающей высокой конкурентоспособностью и инвестиционной привлекательностью;
- утверждение статуса России в мировом сообществе как великой державы в сфере образования, культуры, искусства, науки, высоких технологий и экономики.

Доктрина является основой для разработки программ развития образования, определяет основные направления развития и совершенствования системы образования, в том числе:

- преемственность уровней и ступеней образования;
- создание программ, реализующих информационные технологии в образовании и развитие открытого образования;
- подготовку высокообразованных людей и высококвалифицированных специалистов, способных к профессиональному росту и профессиональной мобильности в условиях информатизации общества и развития новых наукоемких технологий.

<sup>1</sup> Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г. № 751 “О Национальной доктрине образования в Российской Федерации”.

Образование является сферой ответственности и интересов государства и его институтов. Государство в сфере образования призвано обеспечить:

- реализацию конституционного права и равные возможности для различных социальных слоев и территориальных групп населения на получение бесплатного образования высокого качества;
- свободный выбор направлений и форм образования с учетом потребностей, возможностей граждан, а также ситуации на рынках труда и образовательных услуг;
- высокую занятость трудоспособного населения, прежде всего молодежи;
- интеграцию образования, науки и производства, включая интеграцию научных исследований с образовательным процессом, научных организаций с образовательными учреждениями, науки и образования с производством;
- развитие системы профессиональной ориентации населения, реализующей меры по содействию в выборе профессии, направлений и форм образования, трудовой мотивации, становлению профессиональной карьеры;
- создание условий для профессиональной подготовки и переподготовки работающего населения, высвобождаемых работников и безработных граждан.

Для реализации этих направлений государство призвано создать *внутренние условия* функционирования учебных заведений, благоприятствующие привлечению в систему образования талантливых специалистов, способных на высоком уровне осуществлять учебный процесс, вести научные исследования, осваивать новые технологии и информационные системы, воспитывать у обучающихся духовность и нравственность, готовить специалистов высокой квалификации; подготовке и закреплению в высших учебных заведениях докторов и кандидатов наук с целью расширения фундаментальных и прикладных научных исследований и повышения научного уровня обучения студентов и аспирантов.

Необходимо также создание *внешних условий* функционирования системы образования, которые способствовали бы обеспечению высокого уровня доступности профессионального образования при безусловном выполнении конституционных гарантий; эффектив-

ному использованию выделяемых системе образования ресурсов, в том числе путем их направления в первую очередь на подготовку специалистов, которые будут востребованы экономикой; рационализации пропорций в подготовке специалистов для экономики.

В соответствии с указанными выше документами основными (ведущими) направлениями государственной политики в сфере профессионального образования всех уровней на длительную перспективу останутся:

1) выделение приоритетных для государства направлений (специальностей) подготовки специалистов с профессиональным образованием: например, в 2000 г. такими направлениями были объявлены специальности оборонного профиля;

2) определение размеров государственной поддержки приоритетных направлений подготовки специалистов: в частности, государством определены размеры поддержки оборонных специальностей и объявлено о намерении постепенного увеличения этой поддержки;

3) обеспечение рационального (с точки зрения государства) соотношения в подготовке специалистов с высшим, средним и начальным профессиональным образованием: очевидно, для обеспечения устойчивого и эффективного развития экономики необходимо постепенно рационализировать структуру занятого населения по уровню образования.

Важнейшими рычагами осуществления государственной политики в сфере профессионального образования останутся государственное бюджетное финансирование профессионального образования и государственный заказ на подготовку специалистов различного уровня образования (возможно, на ближайшие годы в форме сохранения контрольных цифр приема на обучение с постепенным переходом на договорные отношения).

Граничными условиями осуществления реструктурирования подготовки останутся законодательно установленная государственная гарантия количества студентов высших учебных заведений, обучающихся исключительно за счет государственного бюджета — 170 студентов вузов на 10 тыс. человек населения<sup>1</sup>, и сохранение доступа к среднему профессиональному образованию.

<sup>1</sup> Ст. 40, п. 2 Закона Российской Федерации “Об образовании” в редакции Федерального закона Российской Федерации от 13 января 1996 № 12-ФЗ.

Поддержка государством основных направлений (специальностей) подготовки может осуществляться следующим образом:

а) государство будет равно поддерживать все направления (специальности) подготовки, не изменяя или изменяя незначительно сложившиеся соотношения. Очевидно, такая политика не будет соответствовать требованиям рынка труда и оценкам сложившейся структуры подготовки;

б) государство будет осуществлять избирательную поддержку отдельных направлений (специальностей) подготовки, проводя таким образом активную структурную политику через контрольные цифры приема (в дальнейшем, возможно, через госзаказ и договоры) и распределение бюджетного финансирования. Этот вариант представляется более перспективным.

Возможные варианты государственной поддержки:

1. Государство будет поддерживать некоторые (отдельные) приоритетные направления или их сочетания, например: фундаментальную науку; сельское хозяйство; образование; оборонные отрасли; культуру.

2. Государство не будет поддерживать направления (специальности), по которым будут готовить специалистов, востребованность которых на рынке труда в прогнозируемый период ожидается высокой. Государственная политика будет направлена на создание условий для привлечения к финансированию таких направлений средств работодателей, заинтересованных в получении высококвалифицированных специалистов, подготовленных в соответствии с потребностями производства.

3. Государство особо поддержит оборонный комплекс и подготовку специалистов для него. Остальные направления (специальности) будут поддержаны равномерно (в равной степени) в соответствии со сложившейся структурой.

Очевидно, будет реализовываться вариант, при котором государство будет проводить активную структурную политику, создавать условия для привлечения в систему образования средств работодателей, особо поддерживать ограниченный круг специальностей (возможно — оборонного профиля).

Возможные варианты государственной структурной политики в сфере профессионального образования:

- сохранить существующую структуру подготовки;
- сохранить существующие масштабы подготовки по некоторым приоритетным направлениям;
- сохранить ведущие научно-образовательные школы;
- развивать ведущие учебные заведения;
- привести структуру подготовки в соответствие с потребностями рынка труда;
- привести структуру подготовки в соответствие с некоторыми рациональными представлениями на основе сложившейся структуры подготовки в развитых странах;
- привести структуру подготовки в соответствие с перспективными (ожидаемыми) направлениями развития экономики и общества;
- привести структуру подготовки в соответствие со структурой общественных запросов в части образования;
- привести структуру подготовки в соответствие с основными направлениями, заложенными в государственной программе развития образования и Национальной доктрине образования.

Очевидно, возможных направлений структурной политики много, нет критериев выбора оптимального варианта (или нескольких вариантов, представляющих некоторое оптимальное сочетание), поэтому выбрать конкретное направление затруднительно.

Степень поддержки направлений (специальностей) может быть различной в зависимости от приоритетов государственной политики (экономической, культурной, образовательной, социальной и т.д.) и выделяемых на эти цели ресурсов.

Формы государственной поддержки направлений (специальностей) подготовки могут быть различны: от полномасштабного финансирования подготовки до создания благоприятных условий кредитования обучения, частичной оплаты обучения, создания системы социальных пособий и льгот.

Основная проблема функционирования системы профессионального образования — несоответствие количества и профессиональной структуры выпускников системы требованиям рынка труда. Это несоответствие происходит по двум причинам: недостаточный уровень подготовки студентов и оставшаяся с советского периода структура подготовки. Если процесс адаптации вузов к изменившимся и возросшим требованиям рынка труда



может и, видимо, должен регулироваться рынком, то структурная перестройка системы высшего образования требует активного государственного вмешательства.

Целью государственной политики, таким образом, является *селективная поддержка образования*, т.е. финансирование в первую очередь образовательных учреждений, готовящих специалистов-профессионалов, действительно нужных экономике, а не потенциальных безработных, которых придется содержать и переобучать за счет того же государства.

В России в настоящее время в систему образования государством, обществом и населением направляется около 300 млрд руб., или 5% ВВП. Из них 0,75% ВВП составляют средства, которые направляются в образование в основном населением, но в учебные заведения они не попадают.

Разработанный Правительством Российской Федерации проект Основных направлений социально-экономической политики на долгосрочную перспективу предусматривает внедрение новых форм ресурсного обеспечения системы профессионального образования, заключающихся в персонификации бюджетного финансирования — дифференцированное персонифицированное бюджетное финансирование студентов по государственным именованным финансовым обязательствам (ГИФО), которое будет определяться в зависимости от результатов единого государственного экзамена. Результаты этого экзамена соответственно определяют ту сумму, на которую сможет рассчитывать студент при получении образования. Образовательная организация, получив эту сумму, исходит из ее размера и рассчитывает стоимость своих образовательных услуг в зависимости как от реальных затрат, так и от уровня тех учащихся, которых она к себе примет.

Переход на эту форму начнется в экспериментальном порядке начиная с 2002 г. Ее введение должно значительно повысить эффективность использования бюджетных средств и способствовать привлечению в образовательную сферу частных средств в виде добровольного софинансирования.

Одновременно предусматриваются дополнительные механизмы, которые могли бы создать определенные стимулы для развития системы образовательных услуг в высшем образовании. В частности, предлагается использовать такой механизм, как бюджет развития образования, который формировался бы в федераль-

ном бюджете. Бюджет развития образования должен иметь целевой характер и направляться на покрытие тех затрат, которые образовательная организация тратит на развитие новых образовательных технологий. К таким затратам в первую очередь относятся расходы на информатизацию системы образования и разработку новых учебных программ, т.е. те расходы, которые не связаны с повседневной текущей деятельностью образовательной организации и предполагают выход на некий новый качественный уровень. Также предусматривается возможность дополнительной социальной помощи студентам, чье материальное положение (либо их родителей) недостаточно для оплаты образовательных услуг, и коль скоро такие студенты будут демонстрировать нормальный уровень знаний, необходимо организовать для них выплату специальных социальных стипендий и, кроме того, сохранять возможность для образовательной организации выплачивать так называемые академические стипендии. Также предусматривается механизм предварительного финансирования в виде социального кредитования образования.

Средства, выделяемые на обучение одного студента вуза из федерального бюджета, вырастут за 5 лет в два-три раза и выделяться будут с 2003—2004 г. отдельной строкой “обеспечение государственных именных финансовых обязательств”. Наряду с этим сохраняется выделение целевых “инвестиционных” средств учебным заведениям.

Финансовые ресурсы модернизации образования, в том числе профессионального, в период 2000—2010 гг. имеют следующие возможные параметры и ограничения:

1) в период 2001—2004 гг. в силу ограниченности платежеспособного спроса населения будет реализовываться принцип опережающего финансирования образования, в первую очередь профессионального;

2) начиная с 2005 г. предполагается перейти на темпы роста бюджетного финансирования, соответствующие темпам роста ВВП, и мобилизовать частные средства в систему образования.

Мобилизация частных средств в систему образования в настоящее время ограничена низкими доходами семей. В настоящее время не более 30% потенциально могут принимать участие в финансировании образования своих детей. Предполагается к 2010 г. довести этот показатель до 40—45%.

Кроме улучшения финансового обеспечения, необходимы целенаправленные действия государства по реструктурированию технических вузов. Представляется, что самостоятельные действия этих вузов по перепрофилированию, происходящие в настоящее время, приведут лишь к видимости подготовки специалистов в новых, востребованных рынком областях, в то время как в действительности несоответствие выпускников требованиям рынка труда будет по-прежнему огромным.

В данном вопросе необходимо учитывать тот факт, что долгосрочная перспектива требует подготовки некоторых специалистов (прежде всего, в области высоких технологий), даже если они сейчас и в ближайшем будущем не могут найти работу по специальности. Обучение студентов, которые затем заведомо сменят профессию или уедут за границу, требуется для того, чтобы не потерять научные школы и кадры в стратегически важных областях. Но, очевидно, подобная работа “вхолостую” должна быть тщательно продумана и по возможности минимизирована. Поэтому логичным представляется следующее решение: в каждой отрасли, которая признана стратегически важной, выбираются несколько наиболее сильных вузов, которые финансируются в увеличенном объеме (например, с помощью специальных коэффициентов при системе ГИФО). Остальные же вузы в отрасли закрываются или перепрофилируются. Основное внимание при этом должно быть сосредоточено на трех основных областях. Это:

- критерии отбора отраслей и вузов в этих отраслях;
- объемы финансирования отобранных вузов и способы контроля их деятельности;
- методы перепрофилирования или ликвидации остальных вузов.

**Этапы определения приоритетов государственной поддержки** в самом общем виде можно представить следующим образом.

I этап. Определение приоритетных сфер, направлений, специальностей.

II этап. Определение сравнительной значимости приоритетов — придание весовых значений, определяющих размеры государственной поддержки той или иной социально значимой специальности.

III этап. Контроль над уровнем дифференцируемости профессиональных кадров — регулирование соотношения “высшее профессиональное образование / среднее профессиональное образование / начальное профессиональное образование”.

## 5.3

### Система мероприятий по реализации государственной политики по приведению в соответствие “конечного продукта” системы образования требованиям рынка труда

Государственная политика в области структуры подготовки кадров, на наш взгляд, может быть реализована на различных этапах решением следующих задач.

#### **1. На этапе привлечения и отбора качественного контингента для системы профессионального образования:**

- следует обращать больше внимания на формирование профессиональной ориентации у молодых людей. Ранняя профессиональная ориентация молодежи будет способствовать привлечению в учебные заведения мотивированных абитуриентов, которые планируют работать по приобретенной специальности в будущем. С этой целью имеет смысл ввести психологическое тестирование для оценки уровня мотивации и профессиональных качеств будущего специалиста, необходимо уделять больше внимания формированию правильных представлений о профессии;
- учебным заведениям следует проводить свою рекламную политику с учетом интересов различных категорий потенциальных абитуриентов, обращая внимание на возможность трудоустройства, учебные программы, состав преподавателей, известность вуза, личный интерес и т.п.;
- учебным заведениям следует пересмотреть структуру приема по направлениям подготовки, так как социологические исследования показывают несоответствие существующей структуры направлений подготовки специалистов ожиданиям потребителей образовательных услуг и потребностям работодателей в квалифицированной рабочей силе.

**2. В процессе подготовки специалистов особое внимание должно уделяться следующим вопросам:**

- необходимо оптимизировать сеть учебных заведений высшего и среднего профессионального образования, изменить структуру подготовки специалистов, в первую очередь с учетом региональных потребностей, существенно сократить прием на обучение по не пользующимся спросом специальностям;

- следует осуществить переход на новую систему управления профессиональным образованием с возрастанием роли государственно-общественных форм. Управление должно осуществляться не прямым административным воздействием, а посредством мягкого институционального и экономического регулирования. В этой связи необходимо обеспечить совершенствование нормативно-правовой базы деятельности образовательных учреждений.

**3. Для дальнейшего развития потенциала системы профессионального образования, связанного с ее финансированием, требуется:**

- разработать систему нормативов, по которым будет определяться необходимый объем бюджетного финансирования системы профессионального образования, и обеспечить увеличение бюджетного финансирования путем достижения указанных нормативов;

- параллельно с увеличением бюджетного финансирования обеспечить мобилизацию внебюджетных средств, в том числе средств семей — как тех, кто в состоянии оплатить обучение целиком, так и тех, кто готов софинансировать обучение в различной степени. Мобилизация средств населения потребует перехода от жесткого разделения затрат на образование между государством и семьями (те, кто учится за бюджетные деньги, ничего не доплачивает, а те, кто учится на платной основе, не получают никакой помощи от государства) к смешанному финансированию обучения государством и семьей;

- обеспечить создание благоприятных условий для привлечения средств предприятий и спонсорских средств путем совершенствования налогового законодательства.

**4. Для укрепления контроля за качеством образования и повышения образовательных стандартов необходимо:**

- обновить систему образовательных стандартов в экономическом, управленческом, юридическом и социологическом образовании, включая программы переподготовки специалистов с целью приведения их в соответствие с мировым уровнем;

- создать независимую систему оценки и контроля качества (профессионального) образования;
- предусмотреть инвестиции из бюджета развития (“инноваций”) на создание новых образовательных технологий;
- обеспечить 100%-ю информатизацию учебных заведений сферы профессионального образования до 2005 г.

**5. Для эффективного управления системой профессионального образования необходимы:**

- создание современной системы образовательной статистики;
- развитие информационной инфраструктуры профессионального образования.

**6. Для укрепления кадрового потенциала системы профессионального образования требуется:**

- создать условия для предотвращения “утечки мозгов” из сферы профессионального образования за счет резкого повышения средних доходов занятых в этой сфере (повышение среднего дохода ППС вузов до 7,5—8,0 тыс. руб. в месяц, преподавателей ссузов — до 3,5—4,0 тыс. руб., преподавателей ПТУ — 3,8—4,0 тыс. руб.);
- сохранить ведущие научно-педагогические школы, способные обеспечить подготовку кадров по приоритетным направлениям развития экономики и социальной сферы, как основу расширения подготовки специалистов в будущем;
- разработать федеральную программу стажировки студентов старших курсов и преподавателей в ведущих российских и мировых образовательных центрах.

**7. Для обеспечения более эффективного соответствия структуры подготовки специалистов требованиям рынка труда необходимо:**

- создать систему мониторинга потребностей рынка труда в специалистах различных профилей и уровней подготовки как в масштабах России, так и конкретных регионов (при этом рационально объединение усилий с региональными службами занятости);
- обеспечить селективную поддержку системы профессионального образования за счет развития практики государственного заказа на подготовку специалистов (федерального, регионального и муниципального), распределяемого между учебными заведениями на конкурсной основе;
- обеспечить развитие конкурентной среды в сфере высшего образования за счет перехода на новую систему финансирования вузов на основе ГИФО, т.е. путем персонализации титулов бюд-

жетного финансирования и дифференцирования государственной поддержки обучения конкретных студентов;

- обеспечить развитие системы социального образовательного кредита, гарантированного государством;

- разработать систему индикаторов, адекватно отражающих динамику и структуру спроса на труд в экономике в целом, а также в отдельных отраслях и регионах;

- создать необходимый квалификационный запас при подготовке специалистов, учитывающий мировые тенденции развития экономики и появления новых сфер деятельности и технологий.