

современных наукоемких технологий диктует повышенные требования к квалификации персонала, его ответственности, готовности осваивать новые подходы к профессиональной деятельности.

В настоящее время все развитые государства мира реализуют программы формирования систем непрерывного образования (обучения на

протяжении всей жизни – Life Long Learning). Развитые страны Евросоюза смогли обеспечить массовое участие взрослого населения в программах обучения и тренингах либо устойчивую положительную динамику в этой сфере. Доля экономически активного населения развитых европейских стран, участвующего в непрерывном образовании, следующая¹: в Австрии 89,2%, в Дании - 79,7%, Финляндии - 77,3%, Швеции - 71%, Швейцарии 68%, Франции - 51%, Германии - 41,9%, Великобритании - 37,6%.

Доля экономически активного населения Российской Федерации, участвующего в непрерывном образовании в настоящее время - 22,4%.

Выраженной тенденцией развития кадрового потенциала в рамках организаций и предприятий становится создание собственных центров и программ обучения персонала. Как показывают проведенные исследования, 66% работодателей предпочитают доучивать и переучивать своих работников на базе собственных образовательных подразделений. В целом такое положение отвечает мировой тенденции повышения роли внутрифирменной подготовки сотрудников. Однако в России этот процесс имеет специфическую природу: как правило, ориентация на собственные образовательные подразделения и программы обусловлена тем, что организации (предприятия) не могут найти на рынке необходимых им образовательных программ требуемого качества.

С целью увеличения масштабов обучения взрослых принят Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ, определяющий новый порядок учета при налогообложении прибыли расходов организаций на обучение работников. Согласно указанному федеральному закону с 1 января 2009 года:

налогоплательщики смогут включать в состав расходов учитываемых при налогообложении прибыли расходов организаций, затраты на обучение по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам, профессиональную подготовку и переподготовку работников налогоплательщика, в том числе при получении ими высшего и среднего специального образования,

суммы платы за обучение по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам, профессиональную подготовку и переподготовку работников, включаемые в состав расходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль, не будут облагаться единым социальным налогом,

от уплаты налога на доходы будут освобождены все физические лица с сумм, уплаченных за их обучение по основным и дополнительным общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, профессиональную подготовку и переподготовку в российских образовательных учреждениях, имеющих соответствующую лицензию, либо иностранных образовательных учреждений, имеющих соответствующий статус.

Необходимо создать условия для обеспечения участия в непрерывном образовании не менее 50% граждан трудоспособного возраста ежегодно для достижения среднего по странам ОЭСР аналогичного показателя.

Несмотря на то, что развитие непрерывного образования было декларировано в 2004 году как один из пяти приоритетов развития образования в рамках одобренных Правительством Российской Федерации Приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации, прогресс в этой области нельзя считать удовлетворительным, отвечающим современным требованиям.

Обоснование соответствия решаемой проблемы приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации

Стратегические ориентиры социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу определены в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века с привлекательным образом жизни, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

Системное достижение поставленной цели состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития. Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и на этой основе задействовать новые источники экономического роста и повышения благосостояния. Формирование инновационной экономики означает превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического роста и национальной конкурентоспособности, наряду со значительным повышением эффективности использования природных ресурсов и производственного

¹ «Образование в Российской Федерации: 2007. Статистический ежегодник. - М.: ГУ - ВШЭ, 2007», раздел 9, стр. 455 - 460.

капитала.

Важнейшей составляющей инновационной экономики является формирование эффективно функционирующего рынка труда. Развитие рынка труда в долгосрочной перспективе будет формироваться под воздействием сокращения совокупного предложения на рынке труда из-за снижения численности населения в трудоспособном возрасте за период 2009-2020 гг. более чем на 10%. В этих условиях основными источниками компенсации сокращения предложения на рынке труда будут выступать:

- повышение трудовой мобильности населения;
- рост уровня производительности труда;
- привлечение иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями экономики.

Все это предъявляет новые требования к системе непрерывного образования Российской Федерации.

Одной из фундаментальных основ инновационного развития является обеспечение доступности качественных услуг образования, переход от системы массового образования, характерной для индустриальной экономики, к необходимому для создания инновационной социально-ориентированной экономики непрерывному индивидуализированному образованию для всех.

Настоящая Концепция исходит из закрепленного международными соглашениями основополагающего права человека на обучение в течение всей жизни, учитывает современное состояние и тенденции социально-экономического развития России, ориентируется на положения Закона Российской Федерации «Об образовании», Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы, опирается на идею открытого образования. Концепция направлена на формирование государственной политики в области непрерывного образования и на создание гибкой, разнообразной по направлениям и уровням системы образования взрослых, отвечающей интересам всех категорий трудоспособных граждан Российской Федерации и соответствующей задачам формирования общества, основанного на знаниях.

Таким образом, развитие непрерывного образования предполагает формирование активных граждан и их профессиональную и личностную самореализацию в интересах повышения конкурентоспособности национальной экономики и обеспечения социального единства общества.

Развитие непрерывного образования Российской Федерации

Формирование базовых основ современной системы непрерывного образования на период до 2012 года

Формирование базовых основ современной системы непрерывного образования предполагает создание условий, в том числе законодательных, для решения следующих взаимосвязанных задач:

- развитие конкурентной образовательной среды и ее насыщение разнообразными образовательными услугами;
- создание инфраструктур непрерывного образования;
- внедрение в непрерывном образовании современных технологий обучения;
- внедрение в непрерывном образовании новых финансовых механизмов.

1. Развитие конкурентной образовательной среды и ее насыщение разнообразными образовательными услугами

1.1. Увеличение спроса экономики на высококвалифицированные кадры предъявляет повышенные требования к организациям, реализующим программы непрерывного образования. С целью обеспечения требуемого инновационной экономикой уровня квалификации работников должна быть реализована программа государственной поддержки организаций (в том числе вузов), реализующих сетевые программы непрерывного образования.

1.2. Должна получить развитие практика реализации пилотных проектов, направленных на развитие региональных сегментов непрерывного образования. Эти проекты будут предусматривать формирование регионального потенциала непрерывного образования: центров квалификаций на базе существующих учреждений начального профессионального образования, корпоративных центров подготовки, специализированных сайтов и порталов, сертификационных центров, профессиональных стандартов и т.д.

1.3. Получит развитие система образовательного консультирования в области непрерывного образования, как на базе государственных служб занятости, так и в коммерческом секторе. Одним из основных видов деятельности служб занятости станет содействие профессиональному совершенствованию граждан. При этом программы непрерывного образования будут значительно активнее предлагаться учреждениями базового профессионального образования, которым в условиях временного демографического спада предстоит расширить спектр предоставляемых образовательных услуг в соответствии с запросами граждан и рынка труда.

1.4. Решение проблемы дефицита кадров в экономике Российской Федерации предполагает построение механизмов профессиональной адаптации трудовых мигрантов. Исходя из этого, должна быть создана система профессионального обучения мигрантов трудоспособного возраста на контрактной основе по востребованным экономикой России специальностям с последующим их трудоустройством в организациях и на предприятиях Российской Федерации.

1.5. Также будет необходимо шире использовать практику целевой подготовки кадров для бюджетной сферы и приоритетных отраслей экономики на базе программ непрерывного образования, реализуемых отобранными на конкурсной основе вузами и другими учреждениями профессионального образования.

2. Создание инфраструктуры непрерывного образования

2.1. Официальное признание квалификаций, полученных в неформальном образовании и спонтанном обучении, станет одним из эффективных механизмов развития конкуренции в сфере предоставления услуг непрерывного образования, повысит результативность и практическую ориентацию учебных программ. С этой целью будет необходимо создать систему региональных и отраслевых процедур сертификации профессиональных квалификаций (в том числе для работников с высшим образованием и выпускников вузов). В ряде экспортно-ориентированных отраслей сертификационные центры должны иметь международный характер. Система сертификации должна быть доступной как для граждан Российской Федерации, так и для трудовых мигрантов. Сертификация должна проводиться в соответствии с перспективными квалификационными требованиями (профессиональными стандартами), сформированными с участием работодателей.

2.2. Для систематизации обобщенных характеристик требований к работникам всех квалификационных уровней, установленных в Российской Федерации, должна быть внедрена и периодически обновляться национальная рамка квалификаций. Национальная рамка квалификаций Российской Федерации будет представлять собой обобщенное описание квалификационных уровней с учетом профессиональных стандартов, признаваемых на общенациональном уровне. Национальная квалификационная рамка позволит соотносить актуальные требования к знаниям, навыкам, компетенциям работников и образовательные результаты программ непрерывного образования, а также послужит инструментом осуществления реальной связи профессиональных и образовательных стандартов.

2.3. Государство будет содействовать построению системы эффективного взаимодействия общественно-профессиональных организаций и ассоциаций работодателей с организациями, предоставляющими услуги непрерывного образования. Это предполагает внедрение системы общественно-профессиональной аккредитации и формирования рейтингов программ непрерывного образования.

3. Внедрение современных технологий обучения

Укоренившиеся в системе дополнительного профессионального образования методы преподавания не обеспечивают формирования практической способности слушателей к действиям в динамично изменяющихся экономических условиях. По большей части дополнительное профессиональное образование в Российской Федерации до сих пор базируется на традиционных лекционных методах обучения.

В рамках реализации Концепции должна быть решена проблема перехода непрерывного профессионального образования на новые технологии обучения на базе преимущественно отечественных, а также лучших зарубежных разработок. С целью широкого распространения современных технологий обучения в системе непрерывного образования должен быть создан открытый национальный депозитарий образовательных модулей и электронных образовательных ресурсов.

Новые технологии в образовании на базе активных методов обучения (дистанционное обучение на базе ИКТ, кейсы, компьютерные симуляторы, тренажерные комплексы, деловые игры, проектные методы обучения, стажировки) повысят эффективность образования. Это обеспечит формирование у слушателей программ непрерывного образования не только устойчивых знаний, но и способности применять эти знания в практической деятельности.

4. Внедрение новых финансовых механизмов

4.1. Важное значение имеет повышение эффективности бюджетного сектора экономики. Это в полной мере касается реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов государственного и муниципального управления, подведомственных учреждений, а также резерва управленческих кадров для государственной и муниципальной службы. Для этого будет разработана и внедрена система финансирования непрерывного образования с применением бюджетных финансовых сертификатов. Органы исполнительной власти, государственные и муниципальные учреждения, организации бюджетной сферы и сами слушатели должны получить право выбора программ непрерывного образования на основе гибких механизмов финансирования обучения.

4.2. Для повышения финансовой обеспеченности программ непрерывного образования будет необходимо шире использовать принципы частно-государственного партнерства, в том числе использование различных моделей софинансирования обучения слушателей программ непрерывного образования за счет бюджетных и внебюджетных источников, привлечения внебюджетных средств на цели развития учреждений и организаций, реализующих программы непрерывного образования.

Перспективы дальнейшего развития непрерывного образования

Формирование до 2012 года базовых основ современной системы непрерывного образования позволит в дальнейшем построить систему непрерывного образования, способную решить задачу обеспечения кадрами инновационной экономики и всестороннего развития граждан России.

Начальное и среднее профессиональное образование, реализуя модульный принцип построения

образовательных программ, должно стать в ряде отраслей важной составной частью системы непрерывного образования. Ряд учреждений начального и среднего профессионального образования будет трансформирован в «центры квалификаций». На базе этих центров будут реализовываться, наряду с образовательными программами для получающих профессиональное образование впервые, программы повышения квалификации и переподготовки рабочих и специалистов. В формировании таких центров и их оснащении современным оборудованием смогут принять участие корпорации, предприятия и организации. В определении основных направлений подготовки в таких центрах смогут принимать участие представители работодателей, региональные и муниципальные органы власти, профсоюзные организации.

Стремительное обновление технологий диктует необходимость предоставления права на подготовку, переподготовку и повышение квалификации профессиональных кадров организациям, не являющимся образовательными, включая коммерческие организации, с обеспечением доступа указанных организаций к бюджетному финансированию на конкурсной основе. Интенсивные программы и тренинги будут реализовывать только там, где есть современные действующие технологии, лучшие методы организации и управления.

На смену системе государственной аккредитации образовательных учреждений и программ дополнительного профессионального образования должна прийти полномасштабная система общественно-профессиональной аккредитации программ и модулей непрерывного образования.

Характер современной трудовой деятельности требует перехода на модульные принципы организации программ непрерывного образования. Должна быть создана нормативная база, обеспечивающая преемственность обучения, от коротких модулей до средне- и долгосрочных программ, направленных на развитие востребованных современной экономикой компетенций. При необходимости будет предусмотрена возможность прохождения отдельных модулей программы непрерывного образования в различных учебных заведениях и организациях, обеспечивающих наиболее высокий уровень подготовки. Будет разработана система зачетных единиц, которая позволит в полной мере учитывать образовательные результаты, полученные в непрерывном образовании, в программах базового профессионального образования. Система зачетных единиц позволит в отдельных случаях засчитывать в качестве образовательных результатов подтвержденный практический опыт работников.

Неотъемлемым элементом развития непрерывного профессионального образования станет система подготовки и переподготовки преподавателей, их сертификации, обмена профессиональными знаниями и опытом преподавания, охватывающая государственные и частные организации, оказывающие услуги непрерывного образования.

Перспективным направлением развития непрерывного образования следует признать также создание на конкурсной основе на принципах государственно-частного партнерства центров «технологического превосходства» в области образовательно-технологических разработок. Эти центры за счет концентрации интеллектуальных и организационных ресурсов должны обеспечить создание конкурентоспособных на международном уровне образовательных технологий для широкого использования в системе российского непрерывного образования.

Для увеличения масштабов обучения на наиболее востребованных и ресурсоемких программах непрерывного образования будут широко использоваться механизмы образовательного кредитования граждан.

Механизмы обеспечения реализации Концепции

Для реализации Концепции будут задействованы законодательные, общественные, организационные и ресурсные механизмы.

Особый акцент будет сделан на законодательном обеспечении институциональных и инфраструктурных изменений в области непрерывного образования. При разработке интегрированного законодательного акта «Об образовании» в Российской Федерации (в соответствии с Комплексом мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I), и поручения Правительства Российской Федерации от 25 мая 2005 г. № АЖ-П44-2534) в полном объеме будут учитываться основные положения Концепции.

Внедрение общественных механизмов управления развитием системы непрерывного образования предполагают широкое участие представителей ассоциаций работодателей и общественно-профессиональных организаций в формировании требований к образовательным результатам программ непрерывного образования, мониторинге качества их реализации.

Организационные механизмы предполагают использование проектно-программного подхода. В рамках организационного сопровождения содержательного и технологического развития сферы непрерывного образования необходимо создание опорных методических центров развития непрерывного образования во всех федеральных округах Российской Федерации. Основная цель создания Центров - обеспечить научно-методическую поддержку формирования в Российской Федерации современной сферы непрерывного образования.

В качестве механизмов ресурсного обеспечения реализации Концепции наряду с механизмами, применяемыми при реализации федеральных целевых и региональных программ, будут применяться инновационные механизмы, отработанные и доказавшие свою высокую эффективность в

рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование», принципы частно - государственного партнерства.

В первую очередь, это механизм «Деньги в обмен на обязательства», т.е. конкурсная поддержка в непрерывном образовании инновационных, «пилотных» программ и проектов субъектов Российской Федерации, образовательных учреждений и организаций, обеспечивающих решение поставленных задач, выполнение заданных требований. Конкурсная поддержка осуществляется в форме субсидий, распределяемых на конкурсной основе в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы и приоритетного национального проекта «Образование». Порядок, критерии отбора, форма соглашения с получателями субсидий, распределение субсидий устанавливаются приказом Минобрнауки России. Порядок распределения и предоставления субсидий на конкурсной основе в рамках механизма «Деньги в обмен на обязательства» устанавливается Правительством Российской Федерации.

Оценка социально-экономической эффективности реализации Концепции

Социально-экономическая эффективность реализации Концепции развития системы непрерывного образования определяется с помощью системы целевых показателей, отражающих приоритеты развития страны в соответствии с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

При выборе показателей и индикаторов используются достоверные, сравнимые и доступные данные. Показатели, отражающие социально-экономическую эффективность реализации Концепции:

повышение доли занятого населения в возрасте свыше 25 лет, прошедшего на протяжении последнего года повышение квалификации и/или переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы;

повышение доли освоивших в течение года программы подготовки и/или переподготовки и повышения квалификации кадров за счет финансирования предприятий и организаций от общего числа обучавшихся по таким программам;

повышение доли мигрантов трудоспособного возраста, прошедших сертификацию профессиональных квалификаций, от общей численности мигрантов трудоспособного возраста;

количество центров сертификации квалификаций во всех федеральных округах.

По итогам реализации Концепции планируется достижение целевых показателей социально-экономической эффективности развития системы непрерывного образования Российской Федерации согласно приложению.

Система целевых показателей по созданию современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров на период 2009-2012 гг.

№	Целевой показатель	Базовое значение	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1.	Доля освоивших в течение года программы подготовки и/или переподготовки и повышения квалификации кадров за счет финансирования предприятий и организаций от общего числа обучавшихся по таким программам	40%	50%	52%	54%	56%
2.	Доля населения трудоспособного возраста, прошедшего на протяжении последнего года повышение квалификации и/или переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы	22%	25%	30%	35%	40%
3.	Доля мигрантов трудоспособного возраста, прошедших сертификацию профессиональных квалификаций, от общей численности мигрантов трудоспособного возраста	-	5%	10%	20%	30%
4.	Количество действующих центров сертификации квалификаций	-	10	20	40	60