

М. А. Петрова

О ХОДЕ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПРИ ПОСТРОЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ

Рассмотрены вопросы регионализации системы профессионального образования. Предложено содержательное ядро национальной системы квалификаций.

Ключевые слова: реструктуризация, региональность, профессиональное образование, национальная система квалификаций, национальная рамка квалификаций.

Необходимость построения национальных систем квалификаций как средства правового и институционального регулирования спроса на квалификации работников со стороны рынка труда и предложения квалификаций со стороны системы образования и обучения возникла сравнительно недавно и связана с переходом от индустриального общества к постиндустриальному обществу.

Этот переход был вызван развитием, в частности, информационных и коммуникационных технологий, приведшим к развитию процессов глобализации. Глобализация, помимо прочего, обострила экономическую конкуренцию и повысила значение подготовки кадров для рынков труда.

Одним из условий роста конкурентоспособности России и регионов выступает инновационное развитие на основе наиболее полной реализации человеческого капитала, преимущества в образовании, науке и высоких технологиях. Решение этой задачи во многом зависит от эффективности системы начального, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, ее интеграции с наукой и производством, обеспеченности экономики высокопрофессиональными кадрами.

Формирующаяся в России современная модель образования должна существенно изменить качество жизни человека, социальные, экономические и духовные условия его жизнедеятельности. Глобальные и быстрые изменения, происходящие в России, не могут не затрагивать целевые установки региональных систем профессионального образования. В связи с этим сегодня в контексте этих внешних причин традиционные программы профессионального образования, ориентированные на заданный набор предметов/дисциплин, количество часов на их изучение и тип учебного заведения, в которых они могут осваиваться, требуют кардинального переосмысления и пересмотра. В этой связи приоритетное и принципиальное значение приобретает понятие результатов обучения, под которыми понимается совокупность подлежащих освоению знаний, умений, отношений и опыта. Результаты обучения, понимаемые таким образом, связаны с понятием «компетенция», под которым в международном сообществе договорились пони-

мать демонстрируемую человеком способность/готовность применять знания, умения, опыт, отношения в повседневных и изменяющихся трудовых ситуациях [1].

Именно образование формирует интеллектуальный потенциал нации и создает условия быстрого развития экономики в целом. В этих условиях проблема эффективности деятельности профессиональных образовательных учреждений, качества образовательных услуг, оказываемых этими учреждениями, становится весьма актуальной как в теоретическом, так и практическом плане.

Наиболее важным аспектом преобразований, а реструктуризация – это один из этапов преобразования, является выработка принципов региональной образовательной политики, адекватной общей идеологии государства в области образования. Однако важно обеспечить не только соответствие региональных программ развития образования требованиям федеральной программы развития образования, но и решить задачу оптимального распределения функций между органами государственной власти различных уровней и общественного управления, определить механизмы и условия реализации образовательной политики с учетом специфики региона(ов) [2, с. 41].

Вопросы разработки и внедрения стандартов профессионального образования нового поколения на компетентностной основе являются важнейшим шагом к введению так называемых национальных «рамков квалификаций» – системных и структурированных по уровням описаний признаваемых квалификаций.

С помощью рамок квалификаций проводится измерение и взаимосвязь результатов обучения и устанавливается соотношение дипломов, свидетельств/сертификатов об образовании и обучении. То есть рамки квалификации – это, по сути, уровень и содержание профессионального образования, привязанные к конкретным отраслям (или видам экономической деятельности), должностным обязанностям и функционалу работника/специалиста.

В последние годы выполнен ряд исследований в области регионального образования, в которых

рассматривались многие аспекты развития образования в регионе (В. Н. Аверкин, В. В. Гаврилюк, Р. Б. Квеско, В. А. Некрасов, Ю. Н. Петров, С. А. Репин и др.), появились периодические издания, систематически освещающие региональные аспекты образования (регионология, образование в регионах России и СНГ и др.), но на данном этапе нельзя признать достигнутый уровень рассмотрения проблем исчерпывающим. Многие стороны образования в регионах остаются незатронутыми этими исследованиями [3–9].

Сама регионализация не рассматривается в качестве способа преодоления стоящих перед системой образования трудностей. Нужно признать, что до настоящего времени в педагогических исследованиях, посвященных вопросам регионализации образования, не получилось избавиться от влияния «теории социального заказа образованию», абсолютизации роли и значения государства в развитии образования.

Принимая во внимание значение образования в жизни современного общества, а также интегративный характер регионологических исследований, можно констатировать, что составить реалистичное представление о регионе без изучения его системы профессионального образования и образовательного пространства невозможно. Регионализация систем образования способна формироваться при способности образовательной системы отражать местные образовательные потребности населения.

При разработке региональной образовательной политики важно учесть, что реструктуризация системы образования невозможна без решения трех ключевых проблем:

- укрепления единого образовательного пространства на основе углубления его фундаментализации в соответствии с федеральным компонентом государственного образовательного стандарта;
- создания новой многоуровневой системы профессионального образования, интегрирующей начальное, среднее, высшее, послевузовское, дополнительное профессиональное образование;
- регионализации систем общего и профессионального образования на основе их интеграции.

Регионализация сферы профессионального образования предполагает последовательную ориентацию деятельности учебных заведений на комплексное социально-экономическое развитие региона, на местные рынки труда и запросы населения в сфере получения образовательных услуг, а также трансформацию структуры государственного управления, связанного с переходом от отраслевого к совместному федеральному и региональному управлению с участием соответствующих государственных структур управления.

Образование, ориентированное на оказание образовательных услуг, а не на подготовку кадров для государства, производства, вынуждено учитывать и удовлетворять реальные потребности населения. Это следствие социально-экономических перемен, происходящих в российском обществе.

Качественное образование постепенно начинает востребоваться не только относительно немногочисленными научными и военно-промышленными структурами, но и широким спектром бизнес-структур, региональных и местных органов управления.

Образование, построенное на основе приоритета личностных образовательных интересов человека, функционирующее как система, оказывающая образовательные услуги, потребителем которых является конкретный человек, а не как система по подготовке кадров, где в качестве потребителя выступают производство, экономика, государство, не может не реагировать на специфические особенности, в том числе региональные, интересов потребителя.

Перспективна система образования, ориентирующаяся не на сиюминутный спрос на рынке труда, а на образовательные потребности граждан региона. Эти потребности определяют расположение сети образовательных учреждений, предпочтительные образовательные программы, соотношение государственных и негосударственных образовательных учреждений, типы и виды школ и учебных заведений и т. д. вплоть до приемлемого уровня качества образовательной подготовки. Экономическое развитие региона, его финансовое положение, уровень доходов, национальный и религиозный состав населения, культурные традиции и предпочтения, климатические и географические условия – эти факторы образовательного пространства в значительной мере регулируют образовательные потребности конкретной личности. Выбор будущей профессии, направления повышения квалификации, переподготовки, уровня образования зависит не только от способностей и интересов личности, но также и от тех возможностей профессиональной и личностной социализации, которые существуют в конкретном регионе.

Система образования в регионе, по сути, является итогом своеобразного компромисса между региональными предпочтениями и потребностями – с одной стороны, возможностями регионального образовательного пространства – с другой, образовательными интересами и потребностями и способами их реализации – с третьей.

Эти тенденции развития привели к изменению отношения к образованию в регионах:

- выросло осознание значимости образования как для будущего отдельной личности, так и региона в целом;

– отчетливо наблюдается тенденция к уяснению руководителями бизнеса значения высококвалифицированных кадров для развития их предприятий, их способности выдержать конкурентную борьбу;

– само образование начинает восприниматься как определенная ценность;

– родители готовы вкладывать финансовые средства в образование своих детей, причем практически не прослеживается зависимость между уровнем доходов и этой готовностью;

– меняется отношение учащихся к обучению, все большее количество школьников и студентов проявляют образовательную инициативу и самостоятельность;

– меняется характер взаимодействия между образовательным пространством и системой образования региона;

– многие взрослые начинают тратить личные средства на собственную переподготовку и переобучение.

Сегодня по истечении ряда лет можно говорить о первых результатах такой широкомасштабной реструктуризации системы профессионального образования, которая осуществляется в регионах Российской Федерации и Новосибирской области в частности.

Примером такого формирования новых организационно-экономических условий является участие общественных институтов в управлении и контроле качества образования. Конкуренция образовательных учреждений на получение как бюджетных, так и внебюджетных средств, использование средств грантовой поддержки, гибкая новая система заработной платы, переход на нормативное подушевое финансирование (НПФ) являются условиями перевода значительной части учреждений в статус автономных.

Основные составляющие реструктуризации системы профессионального образования:

– реструктуризация сети образовательных учреждений;

– реструктуризация инфраструктуры системы профессионального образования;

– реструктуризация системы управления профессиональным образованием.

Первоочередной задачей реструктуризации в регионах стало нормативно-правовое обеспечение процесса. С этой целью были разработаны и утверждены постановлениями местных администраций нормативные документы.

Система образования первой из бюджетных отраслей Новосибирской области перешла на новые экономические механизмы. С сентября 2007 г. экспериментально почти 400 образовательных учреждений сформировали свои сметы расходов по НПФ, а с 1 января 2008 г. все остальные. Необходи-

мо отметить, что впервые начал работать принцип оплаты труда, учитывающий качество и результаты деятельности преподавателя, формируется новая система оценки его деятельности, в том числе по результатам достижений учащихся, и, наконец, очень важно, что в распределении выплат из стимулирующего фонда принимает участие общественность.

Первые результаты реструктуризации сети образовательных учреждений показывают, что в регионах наметились положительные тенденции в решении задач концентрации ресурсов, укрепления и развития материально-технической базы, кадрового потенциала системы профессионального образования. Новые модели образовательных учреждений позволили расширить услуги по реализации вариативных программ подготовки разного уровня профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки. Реструктурированные учреждения стали экспериментальными площадками для отработки инновационных подходов к подготовке кадров востребованных в регионах квалификаций и особо сложных профессий рабочих. Модели образовательных учреждений профессионального образования, получившие развитие в регионах:

– ресурсные центры коллективного пользования;

– многоуровневые образовательные учреждения, реализующие программы начального и среднего профессионального образования.

Например, на протяжении 2009 г. департаментом образования проводилась работа по оптимизации сети областных образовательных учреждений, изменению организационно-правового статуса ряда из них для обеспечения условий по эффективному управлению материальными и кадровыми ресурсами учреждений.

Переведены в государственные автономные учреждения путем изменения типа 7 учреждений начального профессионального образования, 3 учреждения среднего профессионального образования, а также учреждение дополнительного образования детей «Солнечный мыс – 2».

Профессиональный лицей № 13 г. Новосибирска переведен в статус ГБОУ СПО «Новосибирский технологический техникум».

В 2009 г. была продолжена работа по модернизации материально-технической и учебно-методической базы учебных заведений, созданы взаимовыгодные условия для сотрудничества с социальными партнерами, продолжено участие учреждений в приоритетном национальном проекте «Образование».

В течение 2009 г. 5 учреждений начального и среднего профессионального образования (ПУ № 62, ПУ № 50, Новосибирский техникум печати,

Новосибирский техникум легкой промышленности и сервиса, Новосибирский промышленный техникум), внедряющих инновационные образовательные программы, стали победителями и приняли участие в реализации приоритетного национального проекта «Образование». На условиях софинансирования со стороны областного бюджета (50 млн руб.) и работодателей (57 млн руб.) эти учреждения получили государственную поддержку из федерального бюджета в размере 107 млн рублей, всего из всех источников финансирования на модернизацию материально-технической базы учреждений начального и среднего профессионального образования израсходовано 214 млн руб.

В результате создано 5 современных ресурсных центров для подготовки высококвалифицированных рабочих кадров по таким направлениям развития экономики Новосибирской области: металлообработка, полиграфия, строительство, швейное дело, деревообработка.

В 2009 г. расширился спектр образовательных программ для различных категорий населения в соответствии с социально-экономическими потребностями развития муниципальных образований и городских округов, вакансиями на уровне отраслей экономики.

Из 5 025 бюджетных мест, предоставленных для обучения по профессиональной (ускоренной) подготовке в учреждениях профессионального образования, подготовлено 2 527 человек (53 %) по контрактам, заключенным с предприятиями и организациями различных форм собственности.

Помимо целевой контрактной подготовки организовано опережающее обучение высвобождаемых работников с предприятий, находящихся под риском увольнения, по направлению центров занятости населения, 60 % подготовленных специалистов по программам опережающего обучения приходится на учреждения начального и среднего профессионального образования.

В 48 учреждениях оказываются образовательные услуги по подготовке, переподготовке и повы-

шению квалификации граждан по направлению предприятиями, службами занятости населения и договорам с физическими лицами. В 2009 г. сократилась подготовка рабочих кадров по договорам с организациями в связи с финансовым кризисом, но увеличилась подготовка, переподготовка населения по направлению органов службы занятости (табл. 1).

Совместно с Департаментом труда и занятости населения Новосибирской области принятые меры по минимизации рисков нетрудоустройства выпускников подведомственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования позволили смягчить ситуацию по трудоустройству и удержать на уровне 63 % трудоустроенных от общего количества выпускников (19,7 % выпускников призваны в РА, продолжили обучение – 10 %).

Для выпускников, не трудоустроенных после окончания обучения, совместно с Департаментом труда и занятости населения организовано прохождение стажировки на предприятиях города и области. За 2009 г. прошли стажировку 45 выпускников профессиональных училищ и лицеев и 96 человек – выпускников учреждений среднего профессионального образования. А также для нетрудоустроенных выпускников предоставлена возможность в образовательных учреждениях получить вторую профессию за счет средств по программе снижения напряженности на рынке труда.

Среди наиболее результативных изменений в ходе реструктуризации инфраструктуры профессионального образования отмечаются такие формы, как формирование механизмов мониторинга рынка труда, развитие системы профориентации молодежи.

В Новосибирской области реализуется проект «Политехническая школа». На основе заключенных договоров между учреждениями профессионального образования, школами и родителями учащихся в мастерских 14 учреждений начального и среднего профессионального образования г. Ново-

Таблица 1

Контингент граждан, обученных в образовательных учреждениях, реализующих программы профессиональной подготовки, по договорам

Наименование показателей	Год	Всего обучено	В том числе		
			подготовка рабочих	профессиональная переподготовка	повышение квалификации
Количество граждан, обученных по договорам	2007	8616	3688	1364	3564
	2008	9733	3934	1796	4003
	2009	6709	3400	1511	1798
По направлению органов службы занятости	2007	912	718	177	17
	2008	716	516	197	3
	2009	1283	890	337	56
По договорам с организациями	2007	4295	464	723	3108
	2008	4222	642	416	3164
	2009	1350	353	212	785

сибирска и Новосибирской области проходят обучение более 1 000 учащихся общеобразовательных школ по программам профессиональной подготовки: «Станочник», «Токарь», «Штукатур», «Маляр», «Облицовщик», «Слесарь по ремонту автомобилей», «Монтажник РЭАиП», «Портной», «Швея», «Тракторист» и др. Из них 311 учащихся 8-х и 10-х классов приняты на профессиональную подготовку в 2009/10 учебном году.

В работе со школьниками задействовано более 30 преподавателей и 20 мастеров учреждений профессионального образования, в ходе реализации проекта в учреждениях профессионального образования создано более 30 новых учебных программ профессиональной подготовки и элективных курсов для старшеклассников (табл. 2).

В контексте организационно-функциональной реструктуризации решаются вопросы изменения структуры и функций региональных органов управления, перераспределения полномочий между региональным и муниципальными органами управления образованием. В целом реструктуризация управления системы профессионального образования проводится по таким направлениям, как:

- создание новых структурных подразделений в органах управления образованием;
- введение новых должностей и изменение функционала работников отдела профобразования;
- развитие деятельности попечительских советов образовательных учреждений;
- участие руководителей образовательных учреждений в работе объединений работодателей.

Реструктуризация системы профессионального образования выходит сегодня на первый план в числе стратегических задач региональных органов управления образованием. От ее решения в значительной степени зависит не только будущее системы профессионального образования, но и экономическое и социальное благополучие самих регионов.

При разработке содержания новых ФГОС, в том числе содержания образовательных программ в рамках вариативной их части, регионы исходят не только из узкоотраслевых задач, но ориентируются на полноту и соответствие их национальной системе квалификаций, учитывая возможность взаимодополнения и преемственности образовательных программ, конкретизации профессиональных компетенций с целью четкого ранжирования рамок квалификаций, единообразия при разработке стандартов начального, среднего и высшего профессионального образования.

Другими словами, результаты обучения представляют собой констатацию того, что обучающийся должен знать, понимать и уметь в конце обучения или тех компетенций, которыми он должен обладать. Результаты обучения/компетенции являются одним из основных инструментов обеспечения прозрачности систем профессионального образования и квалификаций, которая необходима всем категориям заинтересованных сторон, включая работодателей, работников и самих обучающихся. Результаты обучения указывают на индивидуальные достижения, знания и практические умения, приобретенные и продемонстрированные после успешного завершения образовательной программы в целом или ее составной части или же освоенные вне учебного заведения.

Ориентация на результат обучения приводит к пересмотру традиционного понятия «квалификация», которое начинает напрямую ассоциироваться с теми компетенциями, которые имеются у человека и которые он может эффективно использовать в трудовой деятельности, а не с дипломом об окончании учебного заведения и освоения набора дисциплин. Понимаемые таким образом квалификации должны быть определенным образом описаны и систематизированы, для чего, собственно, и разрабатываются национальные рамки квалификаций, в которых содержится системное и структуриро-

Таблица 2

Численность учащихся общеобразовательных учреждений, обученных в образовательных учреждениях, реализующих программу начального профессионального образования

Наименование показателей	Год	Всего обучено	В том числе	
			допрофессиональная подготовка	получили профессию
Всего	2007	160	124	36
	2008	470	380	90
	2009	674	518	156
в том числе из числа обучающихся в общеобразовательных учреждениях по программам:				
основного общего образования	2007	104	104	
	2008	188	156	32
	2009	507	441	66
среднего (полного) общего образования	2007	56	20	36
	2008	282	224	58
	2009	167	77	90

ванное по уровням описание официально признаваемых государством квалификаций по областям профессиональной деятельности (таким как, например, строительство, здравоохранение, услуги, образование и т. д.). Следовательно, с помощью рамок квалификаций проводится измерение и взаимосвязь результатов обучения и устанавливается соотношение дипломов, свидетельств/сертификатов об образовании и обучении (формальном, неформальном, спонтанном), что является важным в процессе реструктуризации региональных систем профессионального образования.

Национальная рамка квалификаций (НРК) таким образом формирует рынок квалификаций, который заменяет традиционный рынок дипломов и позволяет оптимизировать и индивидуализировать траектории обучения и признание его результатов.

Необходимо подчеркнуть, что задачи рамки квалификаций шире, чем простая классификация, потому что предполагают переориентацию существующих систем квалификаций на спрос (что является одной из приоритетных задач реструктуризации региональных систем профессионального образования в Российской Федерации и стратегии развития человеческих ресурсов в стране) и приоритет интересов предприятий и работников, а не образовательных учреждений при разработке и реализации НРК.

Таким образом, национальная рамка является содержательным ядром национальной системы квалификаций, которая включает в себя целый ряд институциональных механизмов, обеспечивающих конкретную актуализацию того содержания, которое несет в себе рамка.

Для осуществления своих задач такая национальная структура по развитию квалификаций должна взаимодействовать с государственными и негосударственными организациями, такими как Министерство образования, Министерство труда, ассоциация работодателей (например, в РФ – с РСПП), сертифицирующими организациями [1].

Можно констатировать, что реструктуризация региональных систем профессионального образования при построении национальной системы квалификаций – это объективное следствие преобразований, происходящих в стране в настоящее время. В ходе этих преобразований развитие образовательного пространства обретает иной характер и направленность. Вместе с тем значимость регионального образовательного пространства возрастет в новых социально-экономических условиях, так как сам факт изменения условий означает изменение конфигурации пространства и его влияния на реструктуризацию региональных систем профессионального образования и построения национальной системы квалификаций для РФ в целом.

Список литературы

1. Олейникова О. Н., Муравьева А. А. Институциональные механизмы национальной системы квалификаций. <http://www.cvets.ru/NQF/NQF-InstMec.pdf>
2. Савина Н. Н., Петрова М. А. О ходе реструктуризации региональных систем профессионального образования // Профессиональное образование: от теории к практике: сб. науч. тр. по мат-лам Всерос. науч.-практ. конф. 29 апреля 2010 г. / под науч. ред. Н. Н. Савиной, М. А. Петровой. Новосибирск: Изд-во НИПКиПРО, 2010. 142 с.
3. Катровский А. П. Регионализация высшего образования в стратегии регионального развития / <http://region.edu3000.ru/aboutme.htm>
4. Петрова М. А. Состояние процессов регионализации образования в современной науке // Гуманитарные науки и образование в Сибири. № 4. 2009. С. 48–58.
5. Шабалин Ю. Е. Российское образовательное пространство: региональный аспект / <http://region.edu3000.ru/aboutme.htm>
6. The European Qualifications Framework for Life-long Learning. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
7. Competence-based Qualifications. National Board of Education, Finland, 2003.
8. UK Qualifications and Credit Framework, OCA, 2008.
9. Modernising vocational education and training Fourth report on vocational education and training research in Europe: background report Vol. 3. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

Петрова М. А., кандидат педагогических наук, доцент, зам. директора по науке, инновациям и безопасности.

Институт повышения квалификации и переподготовки работников профессионального образования (филиал Сибирского государственного технологического университета).

Ул. Ватутина, 57, г. Новосибирск, Новосибирская область, Россия, 630064.

E-mail: marina-pet@ngs.ru

Материал поступил в редакцию 12.05.2010.

M. A. Petrova

**ABOUT THE COURSE OF RE-STRUCTURING OF REGIONAL SYSTEMS OF VOCATIONAL TRAINING
AT CONSTRUCTION OF THE NATIONAL SYSTEM OF QUALIFICATIONS**

In the article questions of reorganisation of vocational training systems in the reorganization aspect are considered; a national framework of qualifications as a substantial kernel of the national system of qualifications.

Key words: *re-structuring, regions, vocational training, national system of qualifications, national framework of qualifications.*

Institute of Professional Development of Teachers (branch of Siberian State Technological University).

Ul. Vatutina, 57, Novosibirsk, Novosibirsk region, Russia, 630064.

E-mail: marina-pet@ngs.ru