

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Н.Т. Вишневская

**МОДЕЛИ ПЕРВИЧНОЙ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ
В СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИКАХ**

Препринт WP3/2010/07
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Москва
2010

УДК 377.1
ББК 74.5
В 55

Редактор серии WP3
«Проблемы рынка труда»
В.Е. Гимпельсон

- Вишневская, Н. Т.**
В 55 Модели первичной профессиональной подготовки в современных экономиках :
Препринт WP3/2010/07 [Текст] / Н. Т. Вишневская; Гос. ун-т – Высшая школа экономики.
– М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 64 с. – 150 экз.

В работе рассмотрены исторические предпосылки, основные особенности, сильные и слабые стороны моделей профессиональной подготовки в координируемых и либеральных экономиках, определена роль этой сферы во всей системе образования. Один из главных вопросов, на который мы постарались получить ответ – насколько адекватно модели подготовки отдельных стран отвечают на вызовы современной экономики. В связи с этим важное значение имеет анализ тенденций в структуре подготавливаемых профессий, особенности и размер финансирования, связь системы образования с производством. Ответы на эти вопросы помогут лучше понять особенности и перспективы развития российской модели профессионального обучения.

УДК 377.1
ББК 74.5

Вишневская Н.Т. – Центр трудовых исследований Государственного университета – Высшей школы экономики.

Препринты Государственного университета – Высшей школы экономики
размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Вишневская Н. Т., 2010
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета –
Высшей школы экономики, 2010

1. Введение¹

Экономике необходимы работники разного уровня квалификации. В современных условиях опережающими темпами растет спрос на наиболее квалифицированную рабочую силу, но одновременно сохраняется потребность в квалифицированных рабочих. Механизмы формирования профессионально образованной рабочей силы составляют важный элемент национальной институциональной системы. Их основной целью является обеспечение предложения рабочей силы, соответствующей по своим количественным и структурным параметрам потребностям современной экономики. В то же время эти механизмы в разных странах имеют существенные, часто принципиальные различия.

Понимание особенностей функционирования существующих в мире систем подготовки рабочей силы чрезвычайно важно для современной России. Наша страна пытается адаптировать действующую систему профессионального образования к потребностям рыночной системы хозяйствования.

По мере проведения экономических реформ начальное и среднее профессиональное образование столкнулось с несколькими вызовами. Прежде всего существенно сократился спрос на эти учебные места со стороны молодежи. Доступность третичного образования наряду с высокой экономической отдачей от него способствовали его экспансии. В свою очередь многие предприятия, которые в советское время играли активную роль в подготовке квалифицированных рабочих кадров, оказались не заинтересованы в организации такого обучения.

В дискуссиях о путях создания эффективной системы профессионального обучения неминуемо возникает вопрос: можно ли восстановить старую советскую систему подготовки? Если нет, то на каких принципах должна строиться ее новая версия, каковы будут ее основ-

¹ Работа выполнена в рамках программы Центра фундаментальных исследований ГУ ВШЭ. Автор выражает искреннюю признательность за критические замечания и полезные советы В. Гимпельсону и Р. Капелюшникову, а также всему коллективу Центра трудовых исследований.

ные институциональные черты, как она может быть вписана в существующую систему образования?

Среди российских исследователей и практиков нет единого мнения по всем этим вопросам. Часто в подтверждение своих предложений по реформированию системы профобразования в России приводятся ссылки на западный опыт. Однако, как правило, эти ссылки касаются отдельных элементов национальных систем подготовки, выбираемых произвольно, без понимания их основных институциональных характеристик.

В то же время в мире существуют различные подходы к овладению профессией, значение которых менялось в исторической перспективе. Например, в период становления индустриальной системы основную роль играло ученичество. Хотя данная форма получения профессии существует и сейчас, ее значение резко упало.

В настоящее время помимо высшего образования профессией можно овладеть в специальных учебных заведениях, которые относятся к старшей ступени среднего образования (ISCED-3) Международной Стандартной классификации образования (International Standard Classification of Education 1997²) и в специальных учебных заведениях, занимающих промежуточное положение между средним и высшим образованием (ISCED-4). В большинстве стран профессию можно получить в системе ученичества.

² Использование Международной Стандартной классификации образования (International Standard Classification of Education), разработанной ЮНЕСКО в 1997 г., позволяет провести международные сравнения. В странах с развитой рыночной экономикой существует множество типов учебных заведений, представляющих классическое академическое, либо профессиональное образование, либо имеющее элементы того и другого. В основе разделения учебных заведений на отдельные уровни лежит принцип «сложности содержания учебных программ». Однако на практике деление учебных заведений производится с использованием таких показателей, как: 1) возраст поступающих; 2) длительность обучения; 3) необходимые условия для поступления (обычно уровень предшествующей подготовки); 4) цели обучения, включая возможность продолжения обучения либо работы по специальности; 5) тип свидетельства об окончании обучения. Уровень 0 относится к дошкольному образованию, уровень 1 – к начальному, уровень 6 включает обучение в магистратуре и докторантуре. Что касается учебных заведений со 2 по 5 уровень, то все они дают возможность получения общего образования (обозначаемого добавлением латинской буквы А), профессионального (В) либо подготовительного (pre-vocational) (С).

Объектом нашего исследования в первую очередь является профессиональная подготовка, получаемая в учебных заведениях третьего уровня. Учебные заведения, предоставляющие профессиональное обучение, в разных странах могут называться по-разному. Очень разными также могут быть формы преподавания, длительность обучения, соотношение между общеобразовательными и специальными предметами, наличие или отсутствие производственной практики. В отличие от высшего образования рассматриваемые нами уровни обучения в экономической литературе получили название *профессионального обучения* (vocational education). В качестве синонимов мы будем использовать термины «профессиональная подготовка», «подготовка кадров», а рассматривая эту проблему на материале отдельных стран, применять термины, которые употребляются непосредственно в конкретной стране, как, например, название «дуальная система обучения» в Германии. Несмотря на значительные различия в национальных системах классификации уровней образования, 3-й и 4-й уровни ISCED в западных странах примерно соответствуют российскому начальному профессиональному образованию.

Подчеркнем, что в данной работе нашей главной задачей является рассмотрение межстрановых особенностей *первичной* (initial) профессиональной подготовки, т.е. той подготовки, которую молодые люди получают впервые в своей карьере. Проблемы дальнейшего обучения и профессионального переобучения остаются за рамками исследования. Профессии, которые готовятся системами первичной профессиональной подготовки (ППП), мы условно считаем профессиями среднего уровня квалификации, в которые включаем как квалифицированные рабочие профессии, так и другие профессии, работа по которым требует профессиональных навыков, однако не предполагает получения высшего образования.

Одной из главных целей нашей работы является выявление исторических, экономических и институциональных факторов, под влиянием которых сложилась та или иная национальная система ППП. В исторической перспективе конфигурация, которую принимает национальная система ППП, складывалась под влиянием многих причин: динамики и структуры промышленного производства, политики государства и даже особенностей финансовой си-

стемы. К числу решающих факторов, формирующих систему профессиональной подготовки, следует отнести институты рынка труда. Именно поэтому различия в институциональных характеристиках системы ППП наиболее явно прослеживаются между двумя группами стран: с координируемой и либеральной экономикой.

Обоснование классификации развитых стран на две основные группы содержится в широкоцитируемой книге под редакцией П. Холла и Д. Соскиса «Varieties of Capitalism»³. Авторы выделяют пять основных признаков, исходя из которых страны могут быть отнесены либо к координируемым экономикам (в первую очередь континентальные страны Западной Европы), либо к либеральным экономикам, к которым принадлежат англосаксонские государства. Проблема классификации стран в зависимости от институциональных характеристик является одной из наиболее обсуждаемых в политико-экономической литературе.

В своей работе мы покажем, что институты рынка труда активно влияют на формирование института первичной профессиональной подготовки. Именно поэтому ППП в странах с координируемой и либеральной экономикой институционально имеют значительные различия, что позволяет говорить о существовании моделей ППП, характеризующихся различным набором институциональных и функциональных характеристик.

Забегая вперед, отметим, что не существует идеальной модели профподготовки. Любой из них свойственен свой набор как преимуществ, так и недостатков, складывается своя система взаимоотношений между теми, кто предоставляет учебные услуги, и теми, кто их потребляет. В данной работе мы ставим своей задачей представить основные институциональные черты систем первичной профессиональной подготовки в Германии и Великобритании — наиболее ярких представителей групп стран с координируемой и либеральной экономикой.

³ Hall P. and Soskice D. (eds). An Introduction to Varieties of Capitalism // Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press, 2003.

2. Роль профессиональной подготовки в общей системе образования развитых стран

В странах с развитой рыночной экономикой существуют различные каналы получения профессии:

- учебные заведения третичного уровня (ISCED level 5–6), которые готовят высококвалифицированных специалистов;
- специальные учебные заведения, которые занимают промежуточное положение между вторичным и третичным обучением (ISCED level 4);
- верхняя ступень общего образования (ISCED level 3);
- нижняя ступень общего образования (ISCED level 2);
- ученичество;
- специальные программы профподготовки для подростков, имеющих медицинские проблемы.

В исторической перспективе роль отдельных каналов получения профессии постоянно менялась. За последние 30–40 лет в связи с увеличением продолжительности обязательного срока школьного обучения резко упало значение подготовки на нижней ступени общего образования. Подобная возможность существует лишь в ограниченном числе стран. В Испании, Нидерландах и Португалии школьники могут посещать курсы профподготовки параллельно с учебой в средней школе. В Австрии, Германии, Бельгии и Великобритании программы профподготовки предлагаются непосредственно системой школьного образования. Однако участие в этих программах, как правило, не предполагает выдачу соответствующего диплома, так что скорее можно говорить о получении школьниками не профессий, а неких профессиональных навыков.

В современных условиях одним из важнейших каналов овладения профессией является вторая ступень общего образования (ISCED level 3). Уже после окончания обязательного школьного обучения, а в отдельных странах и раньше ученики должны определиться с выбором образования — академического или профессионального. Этот выбор в значительной степени определяет их дальнейшую профессиональную карьеру. Для участников профессиональных программ поступление в учебные заведения более высокого уровня, в первую

очередь в университеты, становится невозможным без «дообучения» по академическим предметам.

Для международных сравнений программы обучения старшей ступени общего образования делят в зависимости от их назначения и ориентации. Деление программ по назначению – 3А, 3В и 3С – происходит в зависимости от доступности после их окончания следующего уровня обучения. Успешное завершение программы 3А позволяет сразу после окончания учебы поступать в университет. Выпускники программ 3В обычно имеют возможность продолжить обучение, но круг учебных заведений для дальнейшего обучения ограничен – это или учебные заведения следующей образовательной ступени (ISCED level 4), или в отдельных случаях – технический университет. Наконец, программа уровня 3С является «финальной», и для ее выпускников путь в учебные заведения более высокого уровня практически закрыт.

Как видно из Таблицы 1, система образования в странах с либеральной экономикой является преимущественно академической. В США и Канаде среднее образование является академическим, очень высока доля тех, кто учится по программам уровня 3А в Ирландии (71%) и Великобритании (78%). В странах континентальной Европы учащиеся верхней ступени общего образования имеют возможность выбора между академическим и профессиональным. В 2007 г. в 19 европейских странах, представленных в Таблице 1, примерно две трети учащихся выбирали программы 3А и одна треть – профессиональные и подготовительные. Популярность академических программ в европейских странах демонстрирует тенденцию к росту – с 2000 по 2007 г. рост этого показателя составил 5 процентных пунктов. В то же время действие этой тенденции далеко не однозначно – в семи странах, входящих в рассматриваемую группу, доля молодежи, поступающей на программы ISCED 3А, снизилась и, соответственно, выросла доля тех, кто учится на программах уровня ISCED 3В и 3С.

В рамках данной работы нас, однако, больше интересует другая классификация программ третьего уровня – по ориентации программ, т.е. в зависимости от того, ведет ли обучение по данной программе к овладению конкретной профессией. Исходя из этого критерия все программы на уровне старшей ступени общего образования делятся на общие, профессиональные и подготовительные (Таблица 2). Программы общего образования не всегда идентичны

Таблица 1. Распределение учащихся в зависимости от назначения программы, страны ОЭСР, в %

	2000 г.			2007 г.		
	ISCED 3A	ISCED 3B	ISCED 3C	ISCED 3A	ISCED 3B	ISCED 3C
«Старые» страны ЕС	58	13,6	28,3	61,9	13,1	25
Австрия	43,5	48,1	8,5	44,8	46,1	9,1
Нидерланды	64,8	–	35,2	63	–	37
Бельгия	53,7	–	46,3	49,3	–	50,7
Германия	36,8	63,2	–	42,6	57,1	0,3
Финляндия	100	–	–	100	–	–
Франция	67	–	33	56,2	11,6	32,2
Норвегия	42,7	–	57,3	42,5	–	57,5
Люксембург	61,2	14,4	23,4	60,8	15,1	24
Швейцария	30	60	10	30	64,7	5,3
Дания	45,3	–	54,7	52,3	–	47,7
Испания	66,5	–	33,5	56,6	–	43,4
Италия	80,8	1,3	17,9	81,7	1,4	17
Португалия	75,9	17	7	100	–	–
Великобритания	24,3	–	75,7	77,7	–	22,3
Ирландия	78,1	13,6	21,9	70,9	–	29,1
«Новые» страны ЕС	73,6	0,5	25,9	80,2	0,1	19,7
Чехия	63,5	0,5	36	72,8	0,4	26,8
Словакия	78,1	–	21,9	82,8	–	17,2
Польша	78	–	22	87,8	–	12,2
Венгрия	74,6	1,7	23,6	77,4	–	22,6
Страны ЕС в целом	61,3	13,6	25,1	65,7	10,3	23,9
Прочие страны ОЭСР	74,8	0,2	25,0	67,8	8,6	23,6
США	100	–	–	100	–	–
Япония	73,9	0,8	25,3	75,7	0,9	23,4
Австралия	34,3	–	65,7	39,6	–	60,4
Канада	90,9	–	9,1	94,5	–	5,5
СТРАНЫ ОЭСР	63,6	9,1	27,3	67,8	8,6	23,6

Источники: Education at a Glance. 2009. Table C1.4. 2002, 2009, OECD, Paris.

Таблица 2. Распределение учащихся в зависимости от ориентации программы, страны ОЭСР, в %

	Программа общего обучения		Профессиональные программы		Профессиональные программы		Подготовительные программы			Профессиональные и подготовительные программы, сумма		
	2000	2007	в том числе обучение на рабочем месте	в том числе обучение на рабочем месте	2007		2000	2007	2000	2007	2000	2007
					в том числе	в том числе						
«Старые» страны ЕС	43,5	45,0	51,8	49,1						56,5	54,9	
Австрия	21,7	22,7	71,1	36,4	70,7	34,3	7,2	6,6	78,3	77,3	41,4	
Великобритания	32,7	58,6	67,3	41,4	67,6	18,5			68,3	67,6	69,6	
Нидерланды	31,7	32,4	68,3	20,4	69,6	3,4			63,2	57,4	66,7	
Бельгия	33,2	30,4	66,8	2,8	48,7	42,2			55,3	57,3	43,8	
Германия	36,8	42,6	63,2	48,7	57,4	42,2			57,3	57,5	62,3	
Финляндия	44,7	33,3	55,3	10,7	66,7	11,5			65,7	54,7	47,7	
Франция	42,6	56,2	57,3	11,7	43,8	12,1			33,5	33,5	43,4	
Норвегия	42,7	42,5	57,3		57,5	14,9			63,5	65,7	64,8	
Люксембург	36,5	37,7	63,5	13,7	62,3	14			54,7	47,2	47,7	
Швейцария	34,3	35,2	65,7		64,8	59			43,4	1,9		
Дания	45,1	52,3	54,7	54,1	47,7	47,2						
Испания	66,5	56,6	33,5	5,8	43,4	1,9						

Италия	35,7	40,2	24,6		26,5		39,8	33,2	64,4	59,7
Португалия	72,2	68,4	27,8		14,8			16,7	27,8	31,5
Ирландия	76,6	66,5			2,2	2,2	23,4	31,3	23,4	33,5
«Новые» страны ЕС	43,2	55,2	50,0		43,4	21,8			56,8	45,9
Чехия	18,6	24,7	80,2	40,5	75,2	34	1,1		81,3	75,2
Словакия	21,4	26,8	78,6	39,7	73,2	29,8			78,6	73,2
Болгария	44,3	44,3	55,7		55				55,7	55
Польша	35,7	55,7	64,3		44,3	6,4			64,3	44,3
Латвия	61,4	63,2	38,6		36,8				38,6	36,8
Литва	60,4	75,3	39,6		24,7				39,6	24,7
Эстония	67,5	75,3	32,5		24,7				32,5	31,3
Венгрия	36	76,4	10,3	10,3	13,2	13,2	53,7	10,4	64	26,6
Все страны ЕС	43,4	48,6	51,1		47,1				53,2	51,8
Прочие страны ОЭСР	74,8	77,5	22,8		22,3				25,2	22,6
США	100	100	0		0				0	0
Япония	73,9	75,7	25,3		23,4		0,8	0,9	26,1	24,3
Австралия	34,3	39,6	65,7		60,4				65,7	60,4
Канада	90,9	94,5	0		5,5		9,1	0	9,1	5,5
СТРАНЫ ОЭСР В ЦЕЛОМ	48,1	52,9	46,9		43,4				51,9	47,5

Источники: Education at a Glance, 2009. Table C1.4. 2002, 2009, OECD, Paris.

программам ISCED 3A, так как в отличие от последних могут включать дисциплины, направленные на овладение навыками определенной профессии. Однако количество часов, отведенных на них, обычно невелико и не превышает 25% учебного времени⁴. В странах ОЭСР в целом этот вид программ является наиболее популярным – в 2007 г. его выбрали 53% учащихся старшей ступени общего образования.

Подготовительные программы не нацелены на наделение молодого человека или девушки навыками и компетенциями определенной профессии, их задача иная – подготовить молодежь к поступлению в другие учреждения профобразования, часто более высокой ступени. Распространенность этих программ достаточно низкая, в 2007 г. в странах ОЭСР в целом доля студентов на этих программах не превышала 3–4%. Относительно широко эти программы представлены только в двух европейских странах – Италии и Ирландии, где данный вид обучения выбирает треть всех учащихся, но в этих странах они обычно выступают в качестве «дополнительной нагрузки» для тех, кто получает академическую подготовку.

Основной задачей программ профподготовки⁵ является наделение учащегося навыками определенной профессии, что наряду с выдачей профессионального сертификата позволяет сразу после окончания учебы работать по специальности. На эти программы приходится 43% всех обучающихся. В свою очередь профессиональное обучение может принимать две основные формы – в специальных профессиональных учебных заведениях или включать дополнительно обучение на рабочем месте (колонки 5 и 7 Таблицы 2). Отметим, что последняя форма профподготовки мало напоминает традиционное ученичество, так как обучение непосредственно на производстве обязательно сочетается с занятиями в профессиональных учебных центрах по общеобразовательным предметам и общетеоретическим дисциплинам, связанным с выбранной профессией.

Как свидетельствует Таблица 2, программы неакадемической направленности (профессиональной подготовки и подготовительные)

⁴ Participation in Formal TVET Programmes Worldwide: An Initial Statistical Study. P. 18.

⁵ Программа относится к профподготовке при условии, что не менее 75% учебного времени посвящается овладению профессиональными навыками и компетенциями.

наиболее широко распространены в континентальных странах Европы. В 2007 г. доля учащихся, выбравших эти программы, составила 52%, в том числе 47% обучались непосредственно по профпрограммам. По степени популярности профпрограмм европейские страны можно условно разделить на три основные группы.

Первая объединяет страны, где профессиональное образование явно доминирует. Здесь программами профессионального обучения охвачено более 55% всех учащихся верхней ступени среднего образования. Эта группа европейских стран наиболее многочисленна – в нее входят малые экономики континентальной Европы (Австрия, Нидерланды, Швейцария, Бельгия, Люксембург), большинство Скандинавских стран, Германия, а также ряд государств с переходной экономикой – Чехия, Словакия, Словения (данные по последней в таблице отсутствуют). Заметим, что «новые» страны ЕС, с точки зрения структуры программ верхней ступени среднего образования, не являются гомогенной группой. В отличие от вышеперечисленных стран в Прибалтийских республиках и Венгрии основная масса учащихся предпочитает общее образование.

Вторая группа европейских стран (Дания, Франция, Великобритания, Польша) занимает промежуточное положение – доля учащихся в программах профподготовки колеблется от 38 до 50%.

И, наконец, третья группа объединяет страны, где школы дают преимущественно академическое образование, а на программах профессиональной подготовки занимаются не более трети учащихся. В эту группу входят две южноевропейские страны – Португалия и Испания, ряд «новых» стран ЕС (Литва, Латвия, Эстония), а также Венгрия.

На фоне европейских стран резко выделяются либеральные экономики – США, Канада и Ирландия. В этих странах на верхней ступени среднего образования преобладает академическая подготовка, а овладение профессией переносится на следующий образовательный уровень. Единственным исключением является Австралия, где программы профподготовки охватывают почти две трети учащихся.

В Японии, хотя система образования данной ступени предлагает профессиональные программы, на практике доля учащихся на программах, выбирающих профобучение, не превышает одной четвертой.

Если говорить о тенденциях последнего десятилетия, то доля участников программ профподготовки и подготовительных в общем числе учащихся верхней ступени общего образования в странах ОЭСР снизилась с 52 до 48%, в том числе непосредственно программ, которые предполагают выход на рынок труда — с 47 до 43%. Снижение востребованности программ профподготовки происходит в условиях роста спроса на третичное образование, которое обеспечивает гораздо более устойчивое положение на рынке труда. В то же время в большинстве стран не происходит обвального сокращения спроса на программы профессиональной подготовки. Получение профессии еще в рамках общего образования позволяет молодым людям рано начать самостоятельную жизнь. Но самое главное — эти программы постепенно перестают быть тупиковыми с точки зрения продолжения образования. Хотя выпускники этих программ не могут сразу поступать в университеты, при досдаче отдельных предметов их выпускникам открывается путь к высшему образованию. При трудоустройстве после окончания университетов опыт работы по профессиям среднего уровня квалификации положительно оценивается работодателями.

В европейских странах доля учащихся на программах профподготовки и подготовительных программах практически стабилизировалась на отметке 51–52%. Этот вывод также верен для «старых» стран ЕС. В восьми странах Центральной и Восточной Европы, ставших «новыми» членами ЕС, напротив, действовала тенденция роста популярности академического образования. Если в 2000 г. доля участников профессиональных программ превышала долю тех, кто выбрал общее обучение на 14 процентных пунктов, то в 2007 г. разрыв составил 11 процентных пунктов в пользу общего образования. По-видимому, выбор в пользу общего образования связан с более высокой отдачей от высшего образования в «новых» странах ЕС.

Важной характеристикой профподготовки в странах с развитой рыночной экономикой является возрастание роли программ, по которым обучение профессии ведется преимущественно в специальных учебных заведениях, и постепенное сокращение доли молодежи на тех программах, которые включают также обучение на рабочем месте. Как видно из столбца 7 Таблицы 2, в 2007 г. в европейских странах, по которым имеется соответствующая информация, пятая часть всех учащихся 3-й ступени обучалась по программам, которые вклю-

чали обучение непосредственно на производстве, в то время как в начале десятилетия — каждый четвертый. В то же время эта форма обучения, включающая производственную подготовку, по-прежнему является важным каналом профподготовки в странах Европы, которые практикуют так называемую «дуальную систему» (подробно на ее характеристиках мы остановимся в разделе о подготовке Германии). В этой группе стран совмещали обучение в стационарных центрах с подготовкой на рабочем месте около половины учащихся, выбравших профессиональные программы.

Значение ученичества в его «классическом» виде, т.е. обучение только на рабочем месте без дополнительной общей подготовки, которое было основным каналом получения профессиональной подготовки на этапе ранней индустриализации, в настоящее время резко снизилось. Эта форма обучения используется преимущественно в отношении маргинальных групп молодежи, которым трудно осилить основной курс обучения.

3. Институциональная основа формирования моделей ППП

3.1. Основные составляющие моделей ППП

Помимо количественных показателей охвата молодежи профессиональным обучением в отдельных странах значительные различия наблюдаются в механизме предоставления образовательных услуг. Институциональные черты национальных моделей ППП определяются прежде всего тем, как решаются три наиболее важные проблемы.

Первая касается источников финансирования обучения. В зависимости от того, кто будет платить за обучение, — учащиеся, работодатели или государство, во многом зависят и другие институциональные характеристики этой системы. Вторая проблема связана с соотношением общих и специальных знаний в программах обучения. Или, говоря иначе, каким образом система ППП будет вписана в общую систему образования? И, наконец, третья проблема касается оценки знаний учащихся и сертификации полученной подготовки. Будет ли этим заниматься сам поставщик образовательных услуг или независимый институт, будут ли эти стандарты действительны в определен-

ной отрасли или регионе или они будут иметь общенациональный характер? От решения этих основных проблем зависит результативность системы подготовки: удовлетворенность работодателей уровнем подготовки рабочей силы и спрос на учебные места со стороны молодежи.

Согласно теории человеческого капитала, поскольку именно обучающиеся получают основные выгоды от обучения (в виде более высокой заработной платы после окончания подготовки), они и должны нести основные расходы на обучение⁶. Проблема финансирования при этом решается через развитие кредитного рынка. Однако на практике обучающиеся не всегда могут нести расходы на подготовку, по крайней мере, в полном объеме. Будучи несовершеннолетними, они в большинстве случаев не могут рассчитывать на получение образовательных кредитов. Таким образом, идея кредитования обучения как главного «локомотива» развития системы ППП оказывается труднореализуемой на практике.

Финансирование обучения могут взять на себя компании, которые заинтересованы в подготовке квалифицированных рабочих по нужным им специальностям. Но работодатели готовы идти на подобные расходы, если только в дальнейшем могут компенсировать понесенные на обучение расходы. Поскольку обучение рабочим профессиям происходит на рабочем месте и на определенном этапе подготовки, ученики вносят свой вклад в процесс производства, фирмы должны платить обучающимся заработную плату, которая может иметь вид стипендии. Если размер заработной платы будет слишком высок, то фирмы потеряют стимулы к организации обучения. С другой стороны, если заработная плата будет слишком низкой, то здесь неизбежно появляется так называемая проблема «переманивания» (*roaching problem*), когда фирмы, не участвующие в финансировании обучения, приглашают на работу выпускников, предлагая им более высокую оплату труда. В том и другом случае стимулы для компаний финансировать и организовывать систему обучения в значительной степени пропадают.

Что касается содержания программы обучения, то в этом случае возникают, по крайней мере, две проблемы. Обучение предполагает наделение учащихся конкретными производственными навыками,

⁶ *Becker G.* Human Capital. Ch. 2. New York: Columbia University Press, 1964.

необходимыми для освоения определенной профессии. Однако поскольку молодые люди еще плохо осведомлены как о своих дальнейших предпочтениях, так и о перспективной ситуации на рынке труда, они заинтересованы в определенном объеме общих знаний. В свою очередь для фирм гораздо более важным является обучение конкретной профессии, а не развитие общих способностей ученика, которые позволяют ему в дальнейшем покинуть обучившую его фирму или поменять сферу своей деятельности. Если разработкой программ обучения занимается государство, то оно способно обеспечить учащегося минимумом общего образования, но ему чрезвычайно трудно определить текущие потребности экономики в отдельных профессиях, не говоря уже о перспективных.

Что касается оценки и сертификации выпускаемых специалистов, то все три агента придерживаются единых взглядов. Существует общая заинтересованность в такой системе аттестации, которая обеспечивает всеобщее признание дипломов. Подобный подход имеет много преимуществ: он дает работодателям ясный сигнал о качественных характеристиках выпускника и одновременно обеспечивает выпускникам горизонтальную мобильность. Однако создание системы сертификации требует значительных усилий либо со стороны государства, либо общественных структур, представляющих коллективные интересы работодателей.

Общество в целом заинтересовано в том, чтобы система первичной профессиональной подготовки не стала тупиковой ветвью образования. Молодые люди, которые в ней обучаются, должны обладать не только горизонтальной, но и вертикальной мобильностью, т.е. иметь возможность при определенных условиях продолжить обучение на более высоких уровнях образования. Тем не менее единого подхода, который позволил бы достичь поставленной цели, не существует.

Таким образом, проблемы и риски, о которых мы говорили выше, в принципе стоят перед любой национальной системой ППП. Три основные действующие лица этой системы – учащиеся, фирмы и государство – зачастую преследуют свои цели, и найти равновесную точку между ними бывает достаточно сложно.

В параграфе 1 мы приводили данные о разной степени популярности программ профподготовки в странах с развитой рыночной экономикой. Не менее существенные различия наблюдаются в ин-

ституциональных характеристиках: источниках финансирования программ, формах обучения и системах аттестации. Их устойчивость в исторической перспективе позволяет говорить об особых моделях профподготовки. В свою очередь системные особенности институциональных характеристик ППП приводят, как мы покажем ниже, к различным результатам: охвату обучением молодых людей, распределению обучающихся по отдельным уровням образования и, наконец, структуре подготавливаемых профессий. Отношение работодателей к результатам работы сферы образования также весьма неодинаково. Если в одних странах работодатели в целом удовлетворены качеством выпускаемых работников, то в других система профессиональной подготовки является объектом серьезной критики как со стороны учащихся, так и со стороны компаний.

3.2. Влияние институтов рынка труда на формирование модели ППП

Один из наиболее важных вопросов касается причин, под влиянием которых сформировались национальные модели ППП. Современные черты этих систем во многом были определены в конце XIX — начале XX в. — в период перехода от ремесленной формы организации труда к крупному машинному производству⁷.

Первоначально основной формой обучения в Европе было ремесленное ученичество (*apprenticeship*). В Германии оно в течение долгого времени служило основной «кузницей» квалифицированных рабочих кадров для нарождающейся крупной промышленности. Когда в начале XX в. в результате бурного развития производства подготовленных таким образом кадров стало не хватать, предприятия стали постепенно организовывать ученические места для молодежи. Причем по вопросу создания ученических мест работодатели и профсоюзы достигли полного консенсуса. Государство поначалу наделило компании правом сертифицировать выпускников профессиональной подготовки, а позднее взяло на себя задачу построения общенациональной системы аккредитации, во многом заимствованную из опыта ремесленных гильдий.

⁷ *Thelen K. How Institutions Evolve. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.*

Совершенно иная ситуация сложилась в США, где ремесленничество не могло получить широкого распространения. Нарождающаяся промышленность столкнулась с серьезной нехваткой квалифицированных кадров. Американские профсоюзы, так же, как их коллеги в Великобритании, объединяли преимущественно наиболее квалифицированную рабочую силу. Эти профсоюзные организации пытались диктовать менеджменту предприятий свои условия, в частности требуя высокую заработную плату. Это стимулировало распространение таких форм организации производства, которые сводили к минимуму использование квалифицированного рабочего труда. Речь в первую очередь идет о внедрении конвейерной системы. Источником рабочей силы для конвейерного производства стала массовая миграция работников из Европы.

Те фирмы, которые открывали у себя ученические места, делали это в условиях отсутствия государственной сертификации и стандартизации, не говоря уже о какой-либо финансовой поддержке. Поскольку другие фирмы, которые не участвовали в подготовке кадров, стремились «переманивать» выпускников, обучение в рамках компаний так и не получило широкого распространения. Государство, помимо финансирования школ, материально поддерживало систему колледжей, которые готовили высококвалифицированную рабочую силу.

В современных условиях, среди институтов рынка труда, влияющих на выбор той или иной модели ППП, в первую очередь следует выделить трудовые отношения, институт социального партнерства, представительство коллективных интересов работников и работодателей (профсоюзы и объединения работодателей), механизм детерминации заработной платы, трудовое законодательство и институт минимальной оплаты труда. Именно эти институты, по-разному функционирующие в странах с либеральной и координируемой экономикой, в значительной степени определяют особенности систем подготовки кадров.

3.2.1. Институты представительства коллективных интересов работников и работодателей. Главным препятствием, мешающим отдельным компаниям финансировать систему ППП, являются их опасения, связанные с «переманиванием» другими фирмами подготовленных ими работников.

Проблема оппортунистического поведения отдельных фирм может быть решена при наличии института, который обеспечивает кол-

лективные действия всех участников. В странах с координируемой экономикой таким институтом выступают организации работодателей и профсоюзы. Объединения работодателей в этих странах охватывают подавляющее большинство предприятий в различных секторах экономики. Опираясь на широкое представительство, они выполняют чрезвычайно важную роль — представляют интересы бизнеса в коллективно-договорном процессе. Таким образом, они могут вырабатывать решения, идущие на пользу всем членам этих организаций, и пресекать оппортунистическое поведение отдельных компаний. Это касается многих сфер деятельности, в том числе системы профподготовки.

Наличие влиятельных объединений работодателей с массовым членством позволяет обеспечить вовлечение значительного, а то и подавляющего числа работодателей в организацию профессиональной подготовки. Объединения работодателей, имеющие значительный интеллектуальный ресурс, могут оперативно определять потребности отдельных отраслей в различных специальностях, разрабатывать программы обучения, проводить сертификацию выпускников и осуществлять контроль за деятельностью отдельных работодателей по организации обучения. В свою очередь отдельные компании, готовя работников «для себя», стремятся обеспечить высокое качество обучения.

В странах с либеральной экономикой, напротив, коллективные действия со стороны работодателей чрезвычайно затруднены. Не только общенациональные, но и отраслевые объединения работодателей не играют существенной роли в системе трудовых отношений. Последние редко участвуют в колдоговорном процессе. Их роль чаще всего сводится к информационным и лоббистским функциям в интересах бизнеса. В этой группе стран не действуют механизмы, которые бы стимулировали работодателей осуществлять финансирование ученических мест. При подобной децентрализованной системе принятия решений работодатели не способны решить проблему «безбилетников». В отсутствие заинтересованности компаний вводить программы обучения задачу обеспечения экономики квалифицированными кадрами берут на себя учебные заведения, подготовка в которых ведется либо на средства государственного или местных бюджетов, либо оплачивается самими учащимися.

В странах с плохо структурированной системой представительства работодателей роль профсоюзных организаций также менее зна-

чительна. Профсоюзы в странах с либеральной экономикой в исторической перспективе занимали отрицательную позицию в отношении системы ученичества. В США и Великобритании профсоюзы, организованные по профессиональному, а не отраслевому признаку, как в большинстве стран континентальной Европы, с момента своего создания пытались влиять на предложение квалифицированной рабочей силы, выступая против расширения числа ученических мест⁸. Потенциальная привлекательность учеников для работодателей объясняется их более низкой заработной платой. Стараясь не допустить этого, профсоюзы в этих странах всегда настаивали на высокой заработной плате для учеников, лишь ненамного отличающейся от зарплаты «взрослого» работника⁹.

3.2.2. Установление заработной платы. Механизм установления оплаты труда может стать фактором, обеспечивающим коллективные действия в отношении организации системы профподготовки, а может, наоборот, усугублять проблему «безбилетников».

В странах с либеральной экономикой отношения между работником и работодателем максимально децентрализованы. По сравнению с континентальными странами Западной Европы, где охват колдоговорами в среднем приближается к 70%, в США и Великобритании под действие коллективных договоров подпадает лишь пятая часть всех занятых. В странах континентальной Европы охват колдоговорами выше, в том числе по причине действия механизма, предусматривающего распространение условий коллективно принимаемых решений на компании и работников, формально не участвующих в переговорном процессе (*extension practice*). Именно благодаря этому механизму решения, вырабатываемые в ходе переговорного процесса между работодателями и профсоюзами, охватывают значительную часть экономики. При существовании подобной практики степень юнионизации не является решающей. Наиболее показательный пример — Франция, где в профсоюзах состоят лишь 10% работников, в то время как условия коллективных договоров регулируют условия труда практически 90% всех занятых¹⁰.

⁸ Workplace Training in Europe. IZA № 1640. 2005. P. 32.

⁹ Thelen K. How Institutions Evolve. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

¹⁰ OECD Employment Outlook 2006. Supplementary material. Table W.3.2 www.oecd.org/els/employmentoutlook/statsupplement

Централизованная и жестко координируемая система установления заработной платы, система контроля за выполнением коллективно принятых решений не позволяют отдельным компаниям отклоняться от решений, принимаемых коллективно, в первую очередь в области оплаты труда, тем самым пресекая оппортунистическое поведение отдельных компаний, которые, не участвуя в организации профподготовки, хотели бы решать свои кадровые проблемы, предлагая выпускникам более высокую заработную плату.

3.2.3. Трудовое законодательство. К институтам, которые оказывают непосредственное влияние на формирование системы первичной профподготовки, можно отнести законодательство о труде. На связь между жесткостью трудового права и системой профобучения впервые обратили внимание Д. Асемоглу и Д. Пишке (2000)¹¹. По их мнению, флексибилизация на рынке труда может привести к снижению заинтересованности фирм финансировать и организовывать профобучение.

Страны с координируемой и либеральной моделью рынка труда значительно различаются по степени жесткости норм трудового права. В европейских континентальных странах работодатели испытывают значительные трудности, освобождаясь от излишней рабочей силы, при этом они несут значительные финансовые расходы.

В англосаксонских странах у работодателей относительно мало ограничений в отношении найма и увольнения своих работников, поэтому они в случае экономической необходимости достаточно легко освобождаются от излишней рабочей силы. При расширении производства работодатель в поисках нужного ему работника чаще всего обращается на внешний рынок труда. В этих условиях он не заинтересован в развертывании на своем предприятии обучения молодежи. Компании готовы дообучить работника тем специфическим знаниям и навыкам, которые необходимы ему для работы в данной компании.

Жесткое законодательство является одним из факторов, которые способствуют возникновению внутреннего рынка труда, где работодатель и работники нацелены на более длительные отношения. Эту задачу выполняют системы мотивации и карьерного роста, а также

¹¹ *Acemoglu D., Pischke J. Certification of Training and Training Outcomes // European Economic Review. 2000. Vol. 44. P. 917–927.*

программы переобучения. Средние показатели длительности стажа на одном рабочем месте, например в Германии, значительно выше, чем в Великобритании или США.

С другой стороны, значительные экономические потери, которые связаны с увольнением рабочей силы, способствуют тому, что работодатели при найме рабочей силы должны обращать особое внимание на уровень подготовки работника, соответствие качественных характеристик нанимаемого на работу требованиям конкретного рабочего места (*matching*). Поэтому компании в странах с жестко регулируемым рынком труда в гораздо большей степени, чем их контрагенты в странах с либеральной экономикой, готовы инвестировать в профессиональное образование молодежи.

3.2.4. Институт минимальной заработной платы. Еще одним институтом рынка труда, который оказывает влияние на конфигурацию системы профобучения, является институт минимальной заработной платы (МЗП). Эта зависимость определяется через влияние размера МЗП на размер стипендии учащихся профподготовки. В большинстве стран, где МЗП устанавливается в общенациональном масштабе, учащиеся получают хотя и «урезанную» по сравнению с основной, но все же достаточно высокую ставку МЗП. Высокий размер минимальной оплаты труда существенно увеличивает расходы работодателей на обучение молодежи. Если МЗП фиксируется в отраслевых коллективных договорах, как это, например, происходит в Германии или Дании, то в этом случае работодатели и профсоюзы имеют возможность более гибко регулировать размер стипендии. В результате для работодателя организация профподготовки становится менее затратной.

Таким образом, особенности института социального партнерства, степень жесткости трудового законодательства, механизм установления заработной платы, возможности дифференциации минимальной оплаты труда – все эти институты рынка труда в конечном итоге оказывают решающее влияние на формирование национальной модели профессионального образования.

Далее мы рассмотрим более подробно особенности системы профессиональной подготовки на верхней ступени среднего образования на примере двух стран: Германии, которая входит в группу стран с координируемой экономикой, и Великобритании, которая является представителем стран с либеральной моделью экономического развития.

4. Немецкая модель первичной профессиональной подготовки

Мы называем модель профподготовки, о которой пойдет речь в данном разделе, немецкой, однако помимо Германии она характерна для других стран с координируемой экономикой – Австрии, Дании, Нидерландов, Люксембурга, Швейцарии, а также Скандинавских стран. Во всех этих странах системы первичной профессиональной подготовки имеют сходство наиболее важных «моделлеобразующих» черт.

В Германии, как и в других странах этой группы, выбор карьеры – профессиональной подготовки либо академического образования – происходит на достаточно раннем этапе еще в средней школе. Профессиональное обучение происходит в рамках так называемой дуальной системы (dual system) профподготовки, которая предполагает обучение в специальных учебных центрах, где учащиеся получают как общее, так и специальное образование, а также в качестве неотъемлемой части – подготовку непосредственно на рабочем месте. Подобный подход позволяет выпускникам, с одной стороны, получить определенный объем общего образования (хотя чаще всего в урезанном по сравнению с академическими программами объеме), а с другой, навыки работы в условиях реального производства. Молодые люди, поступающие в дуальную систему, имеют ученический контракт с определенной фирмой.

4.1. Институциональные характеристики немецкой модели

4.1.1. Особенности финансирования. Важнейшая особенность немецкой модели профподготовки состоит в том, что она позволила решить проблему «безбилетников», ставшую камнем преткновения для многих развитых стран. Немецкие компании активно инвестируют в организацию подготовки кадров, несмотря на то, что содержание учебных мест очень затратно и ведет к увеличению расходов на рабочую силу, которые в Германии значительно выше по сравнению с основными конкурентами.

В конце 2000-х гг. доля компаний в финансировании программ профподготовки превышала 70%¹². Роль самих учащихся, а также

¹² Hippach-Schneider U. Vocational education and training in Germany // Cedefop panorama series. 2007. № 138. P. 61.

государства в финансировании системы ППП невелика. Правда, можно сказать, что учащиеся оплачивают часть расходов на обучение, получая стипендию, которая ниже их трудового вклада в период обучения. Отсутствие общенациональной минимальной заработной платы позволяет социальным партнерам устанавливать в отраслевом коллективном соглашении размер стипендии, который обычно не превышает одной трети от заработка взрослого работника¹³. Государство также участвует в расходах на ППП, хотя, в отличие от третичной системы образования, его роль здесь не столь заметна. Федеральное правительство выделяет ресурсы на проведение научных исследований в области образования через Федеральный институт профессионального образования (Federal Institute for Vocational Training), а региональные правительства принимают участие в финансировании профессиональных школ, где учащиеся получают подготовку по общеобразовательным предметам.

Профессиональной подготовкой молодежи занимаются практически все крупнейшие компании с численностью занятых свыше 500 человек. Центры профподготовки имеют 70% компаний с числом работающих от 50 до 499 человек. Участие в организации профподготовки принимает не только крупный, но и малый бизнес. В дуальной системе участвует почти половина компаний с числом работающих от 10 до 49 человек¹⁴. Небольшие фирмы, которые не могут самостоятельно организовать процесс подготовки, объединяют свои усилия для открытия совместных центров подготовки. Свой вклад в развитие профессионального обучения вносят сообщества ремесленников. Примерно треть всех молодых людей в дуальной системе получают профессию на небольших предприятиях или у отдельных ремесленников¹⁵.

4.1.2. Проблема коллективных действий и система профподготовки. Коллективные действия немецких компаний в сфере профессиональной подготовки молодежи обеспечиваются институтами рынка труда, в первую очередь системой трудовых отношений. Мощные и влиятельные объединения работодателей предотвращают оппортунистическое поведение отдельных фирм, которые хотели бы «сэкономить»

¹³ www.bibb.de

¹⁴ Hippach-Schneider U. Vocational education and training in Germany // Cedefop panorama series. 2007. № 138.

¹⁵ www.bibb.de

на финансировании профподготовки, но при этом нанимать молодых работников, подготовленных другими компаниями. Влияние организаций работодателей основывается на высокой организованности немецкого бизнеса. В Германии, так же, как и в других странах с координируемой экономикой, показатель объединения работодателей достигает практически 100% (хотя – в отличие от Австрии – членство в этих организациях не является обязательным)¹⁶.

Бизнес-объединения в лице организаций работодателей и торговых палат имеют целый ряд рычагов влияния на компании, которые отказываются финансировать систему профподготовки молодежи. Например, оппортунистов могут лишить доступа к новейшим технологиям, распространением которых традиционно занимаются торговые палаты¹⁷. Однако главной преградой, препятствующей оппортунистическому поведению отдельных фирм, является система установления заработной платы. В Германии, как и в других странах с координируемой экономикой, детерминация оплаты труда характеризуется тесной координацией действий профсоюзов и объединений работодателей, централизацией принимаемых решений. Координация между отдельными отраслями приводит к выравниванию уровней заработной платы работников, имеющих одинаковый уровень квалификации. При этом система жестко отслеживает исполнение коллективных договоров на всех уровнях. Таким образом, немецкие компании, связанные условиями отраслевого соглашения, практически лишены возможности переманивания работников с помощью повышения заработной платы выше установленного уровня.

Институциональное устройство дуальной системы формируется, в том числе, под воздействием жесткого трудового законодательства. Жесткость немецкого трудового права определяется длительными сроками уведомления об увольнении и необходимостью согласования увольнения с профсоюзами и трудовыми советами предприятий.

¹⁶ Project on Business Interest Organizations in the European Union / coordinated by F. Traxler. Support of EU Commission. 2006, P. 329.

¹⁷ Роль «наказания» в отношении компаний-оппортунистов анализируется в работах В. Штрекк, которая придерживается точки зрения, что данное направление деятельности торговых палат является даже более важным для развития системы профподготовки, чем их организационные усилия в этой области (*Streeck W. Lean Production in the German Automobile Industry: A Test case for Convergence Theory // Berger S. and R. Dore (eds.). National Diversity and Global Capitalism. Ithaca: N.J. Cornell University Press, 1996.*)

Процедура увольнения прописывается в коллективных договорах и находится под постоянным контролем профсоюзов. В этих условиях компании вынуждены более осмотрительно проводить набор сотрудников. Готовя кадры внутри своей компании, работодатели способны обеспечить производство рабочей силой, качество которой наиболее оптимально соответствует текущим и перспективным потребностям. Тот факт, что немецкие компании готовят работников в основном «для себя», подтверждается высоким процентом выпускников, которые получают работу в компании, где они проходили подготовку. В крупных фирмах эта доля составляет до 80–90%¹⁸.

Если заинтересованность крупных фирм в развитии системы обучения связана в первую очередь с тем, что они готовят кадры для собственных нужд, то участие малого бизнеса в поддержании системы ученичества не может быть объяснено только этой причиной. Малые предприятия нанимают обычно не более трети прошедших у них обучение. Готовя больше учеников, чем их реальные потребности в рабочей силе, предприятия малого бизнеса имеют возможность осуществлять отбор наиболее способных и мотивированных сотрудников. Однако существует еще одна – не менее важная – причина, и она имеет «меркантильные» корни. Заинтересованность малого бизнеса в развитии системы профподготовки поддерживается возможностью использовать учащихся в качестве относительно дешевой рабочей силы. Профессиональные навыки обучающегося во второй половине срока обучения уже приближаются к «полноценному» работнику, в то время как размер стипендии фиксируется на период обучения на очень низком уровне. Это одна из причин, почему в периоды кризиса, когда крупные фирмы стремятся сокращать или, по крайней мере, не увеличивать число учеников, малые предприятия могут, напротив, расширять набор¹⁹.

В немецкой модели роль главного организатора системы профподготовки выполняют торговые палаты. Под их непосредственным контролем находится весь процесс профессионального обучения. Торговые палаты дают разрешение компаниям на организацию центра

¹⁸ *Soskice D. Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System // NBER Series in Comparative Labor Markets. Chicago: IL, University of Chicago Press, 1998.*

¹⁹ *Thelen K. How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills Formation in Germany, UK, USA and Japan. The Princeton University Press, 2003. P. 268.*

подготовки, при этом учитываются степень оснащенности учебных мест, наличие квалифицированных (и сертифицированных) мастеров производственного обучения, они определяют стандарты обучения, утверждают программы, устанавливают срок обучения по каждой профессии. Именно палаты формируют комиссии, которые принимают выпускные экзамены, а также осуществляют мониторинг процесса обучения, обобщают полученную информацию и вырабатывают предложения по совершенствованию системы подготовки. Вся информация от региональных и отраслевых палат стекается в Федеративный институт профессиональной подготовки (Bundesinstitut für Berufsbildung – BIBB), который является основным мозговым центром, определяющим перспективы профессионального обучения. Этот двухсторонний орган состоит из работодателей и профсоюзов в лице технических экспертов. В период кризиса палаты совместно с отраслевыми объединениями профсоюзов препятствуют сокращению ученических мест.

Организации, представляющие коллективные интересы работников, профсоюзы и рабочие советы на предприятиях играют хотя и важную, но в целом подчиненную роль в организации системы профподготовки. Немецкие профсоюзы с самого начала своего существования проявляли заинтересованность в расширении системы профессионального обучения на уровне предприятия, но их роль заключается преимущественно в осуществлении мониторинга за действиями компаний в этой сфере. Подчеркнем, что система подготовки стала одной из тех областей, где между организациями работодателей и профсоюзами наблюдается значительное взаимопонимание.

4.1.3. Программы обучения: соотношение общих и специфических знаний. В рамках дуальной системы учащиеся получают как специальные знания, связанные с выбранной профессией, так и общие. Общеобразовательная подготовка включает, в том числе, предметы академической направленности (немецкий и иностранный языки, обществоведческие дисциплины).

Для немецкой модели ППП характерно преподавание «избыточного» объема общеобразовательных знаний по отношению к требованиям профессии. Этот факт подтверждают регулярно проводимые опросы преподавателей общеобразовательных предметов, в том числе математиков. Включение в программу большого объема общеобразовательной

подготовки значительно удлиняет продолжительность обучения, которая составляет от 2,5 до 4 лет. Длительный срок обучения характерен даже для полуквалифицированных рабочих профессий. К примеру, срок обучения для мастеров по ремонту швейных машин составляет в Германии 2,5 года, тогда как в Великобритании – 6 недель²⁰.

Включение в программы подготовки значительного объема общего образования имеет несколько важных последствий.

Во-первых, это способствует выравниванию общих знаний учеников, поступивших в систему профподготовки с разных ступеней общего образования. Подавляющую часть ученических мест занимают выпускники базовой школы (Realschule), длительность обучения которой составляет 7 лет, и основной школы (Hauptschule), срок обучения в которой равен 8–9 годам. Однако по окончании обучения уровень общей подготовки отдельных групп учащихся практически выравнивается.

Во-вторых, значительный объем общих знаний служит основой для вертикальной мобильности учащихся (хотя, конечно, далеко не полной). Полученный объем знаний и компетенций позволяет выпускникам в дальнейшем получить квалификацию мастера. В то же время уровень подготовки в дуальной системе не дает возможности поступить даже в высшие технические учебные заведения, не говоря уже об университетах. Подобной возможностью обладают только ученики, поступившие в систему ученичества после окончания гимназий, традиционно готовящих к поступлению в высшие учебные заведения²¹.

В-третьих, значительная общеобразовательная подготовка формирует у выпускника системы ППП уровень компетенций, который позволяет ему в дальнейшем в кратчайшие сроки переобучиться, если требования к выбранной профессии со временем значительно усложнятся либо ему надо будет освоить смежную специальность.

²⁰ Hippach-Schneider U. Vocational education and training in Germany // Cedefop rapoport series. 2007. № 138. P. 25.

²¹ Доля подобных учеников в дуальной системе постоянно увеличивается. Это связано с тем, что после окончания университета такие специалисты пользуются устойчивым спросом на рынке труда. Многие компании охотно берут выпускников с университетским дипломом, которые до этого овладели профессией квалифицированного рабочего или техника.

4.1.4. Система аттестации. Управление программами профессиональной подготовки из единого центра в лице торговых палат позволило решить важнейшую задачу любой системы профобразования – внедрить общенациональную систему аттестации полученной профессии. В результате профессиональные дипломы действительны в общенациональном масштабе. Получаемое учащимся профессиональное свидетельство признается на любом предприятии, тем самым для выпускников открываются возможности горизонтальной мобильности. Для работодателей дипломы являются важным сигналом, свидетельствующим об уровне подготовки.

Повсеместное признание дипломов стало следствием стандартизации программ обучения. Непосредственно стандартизацией программ обучения и требований к набору компетенций занимается Германский комитет технического образования (DATSCH). Подготовка по любой профессии происходит на основе утвержденных на национальном уровне программ. Подчеркнем, отдельные фирмы не могут вносить кардинальных изменений в программы обучения. Подобный подход имеет как свои плюсы, так и минусы. С одной стороны, он гарантирует единые стандарты обучения, но, с другой, лишает компании возможности быстро адаптировать программы подготовки по мере появления технических и технологических новинок.

4.2. Объединение Германии и будущее немецкой модели профподготовки

Несмотря на значительную устойчивость модели ППП Германии и общую удовлетворенность ее функционированием как со стороны работодателей, так и учащихся, в настоящее время эта система подвергается испытанию на прочность.

Следует еще раз подчеркнуть, что особые институциональные характеристики немецкой модели ППП формировались исторически и под непосредственным воздействием системы трудовых отношений, прежде всего сильного социального партнерства. Однако именно институт социального партнерства в последнее десятилетие стал давать сбои.

Ослабление стимулов для немецких компаний к межотраслевой координации связано с глобализацией и усилением межстрановой конкуренции, что потребовало сокращения трудовых издержек.

У многих немецких компаний для поддержания конкурентоспособности появился соблазн сократить расходы на цели обучения. При этом крупные фирмы по-прежнему готовы нести значительные расходы на профподготовку, в том числе и потому, что для них поддержание социального мира на предприятиях является гарантией стабильной работы. Для средних и небольших фирм гораздо более важной является проблема сдерживания роста трудовых издержек. Повышение зарплат, о которых договариваются отраслевые объединения профсоюзов и работодателей, для многих компаний все чаще становится неприемлемым, так как они не могут компенсировать его рост соответствующим увеличением производительности труда. К тому же на малых предприятиях обычно не действуют профсоюзы, которые держат под своим контролем процесс установления заработной платы. Все эти причины провоцируют часть фирм на оппортунистическое поведение²².

Тенденция к сокращению охвата объединениями отдельных работодателей означает, что растущая часть предприятий выходит из-под контроля коллективных координирующих органов. Этот процесс особенно заметен в Восточной Германии. Например, в важнейшей для процесса зарплатообразования отрасли – металлообработке доля предприятий, объединенных в ассоциацию работодателей, в Восточных землях на 10% ниже по сравнению с Западными.

Еще одним нововведением, раскачивающим систему бизнеспредставительства, стало введение «двухъярусной» модели членства в ассоциациях работодателей, на которую руководителям ассоциаций бизнеса пришлось пойти для сдерживания центробежных процессов. Кроме «полных членов» во многих отраслевых объединениях отдельные компании получили так называемый «бестарифный статус» (*Ohne Tarifbindung status*), который позволяет им пользоваться всеми услугами, предоставляемыми объединениями, но одновременно освобождает их от обязанности соблюдать пункты об оплате труда отраслевых коллективных соглашений. Таким образом, растет число компаний, которые, являясь членами объединений работодателей, самостоятельно договариваются с профсоюзами в отношении

²² *Streeck W.* Lean Production in the German Automobile Industry: A Test case for Convergence Theory // *Berger S. and Dore R.* (eds.). National Diversity and Global Capitalism. Ithaca: N.J. Cornell University Press, 1996.

размера заработной платы, рабочего времени, предоставления образовательных услуг и т.д.²³

Отрицательное воздействие на положение с ППП оказывают нарастающие противоречия и внутри организаций, представляющих коллективные интересы работников. Если профсоюзы выступают за сохранение и развитие системы профессионального ученичества, то позиция трудовых советов (Work Council) предприятий не всегда так однозначна. Основной задачей советов является экономическое благополучие предприятий, в то время как отраслевых профсоюзов — выполнение условий отраслевых коллективных договоров. Трудовые советы все чаще выражают недовольство высокими расходами на образование, предлагая передать эту сферу под государственный контроль²⁴.

Ослабление влияния организаций бизнеса на систему профподготовки, с одной стороны, и противоречивые взгляды организаций, представляющих интересы работников, с другой, наиболее наглядно проявились в Восточных землях Германии. Нежелание компаний брать на себя расходы по профподготовке привело если не к демонтажу сложившейся системы, то к началу ее серьезной коррекции. В Восточных землях начался постепенный отход от многих положений дуальной системы, которые десятилетиями создавались в Западных землях. Во-первых, в отличие от Западных земель, где основное бремя финансирования системы ученичества несут на себе компании, в Восточных землях 80% всех расходов по обучению взяли на себя либо федеральное правительство, либо власти земель. Во-вторых, значительная часть молодежи (10–15%) проходит подготовку не в компаниях, а только в специальных технических школах, финансируемых правительством. Таким образом, ученики лишаются такого важного компонента обучения, как производственный опыт.

4.3. Преимущества и недостатки немецкой модели ППП

Для оценки эффективности системы профподготовки важны как мнения работодателей о качестве подготовки, так и востребованность

²³ Schroeder W. and Silvia S.J. Why Are German Employers Associations Declining? — Center for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe. Working Paper Series 05.3. Pp. 1–21.

²⁴ Thelen K. Union of Parts: Labour Politics in Postwar Germany. Ithaca: N.J. Cornell University Press, 1991.

этих программ молодежью. Работодатели в целом высоко оценивают квалификацию работников, выпускаемых системой профподготовки. Это подтверждается результатами ежегодных опросов работодателей, проводимых Федеративным институтом профессиональной подготовки. По данным 2009 г., три четверти работодателей довольны качеством специалистов, выпускаемых дуальной системой²⁵.

Немаловажно то, что сложившаяся модель подготовки кадров адекватна потребностям немецкой промышленности. Промышленное производство Германии никогда не базировалось на фордистской модели массового производства с ее низкими требованиями к качеству рабочей силы. В основном она ориентируется на производство продукции в соответствии с требованиями заказчика (incremental customization model). Обеспечение экономики кадрами, оптимальными по количеству и качеству подготовки, дает немецким компаниям серьезные конкурентные преимущества. Эта система позволяет поддерживать конкурентоспособность на мировых рынках, несмотря на высокие затраты на рабочую силу. Немецкий бизнес имеет хорошие позиции в тех секторах экономики, где для потребителя принципиальное значение имеет не ценовой фактор, а соответствие поставляемой продукции требованиям заказчика.

Хотя интерес учащихся старшей ступени общего образования постепенно смещается в сторону получения общего образования (что отражает растущий интерес молодежи к получению высшего образования), все же немецкая молодежь продолжает предъявлять значительный спрос на ученические места в дуальной системе подготовки. Во всех странах, практикующих «немецкую» модель профессиональной подготовки, доля молодежи, выбирающая профессиональное образование, превышает 50%. Наиболее высокий показатель — в Австрии, где ею охвачено более 70% учеников. В Германии в 2007 г. доля молодежи, поступившей на программы профподготовки, составила 57%, что почти на треть превышает показатель по странам ОЭСР в целом.

Как видно из Таблицы 3, несмотря на колебания по отдельным годам, между спросом и предложением на рынке данного вида образовательных услуг существует устойчивый паритет. Практически все учебные места, предлагаемые компаниями, заполняются моло-

²⁵ www.bibb.de

дыми людьми. О заинтересованности учеников в получении диплома системы ученичества свидетельствует чрезвычайно низкий процент отчислений. В отличие от Великобритании, где половина учеников не заканчивает обучения, в Германии этот показатель не превышает 10–13%. Однако и эти цифры не являются показателями отсева, так как сюда включают тех, кто поменял выбранную специальность уже в процессе обучения.

Таблица 3. Соотношение спроса и предложения учебных мест в системе ученичества, 1977–2005 гг.

Годы	Количество ученических мест	Число молодых людей, подавших заявку на обучение	Места/ученики
1977	584 000	585 000	99,7
1982	651 000	665 000	97,9
1987	690 000	680 000	101,6
1992	623 000	511 000	121,8
1997	487 000	494 000	98,6
2005	1 870 005	1 878 184	99,6

Примечание: Данные за 2005 г. включают Восточные земли.

Источники: Federal Office for Vocational Training (BBWFT). 1998, 2006.

Немецкая модель профподготовки выполняет целый ряд важных функций.

Одним из ее главных достижений является низкая доля молодежи, уровень образования которой заканчивается на нижней ступени общей школы. Дуальная система втягивает в себя значительное количество молодых людей, которые не ориентированы на получение высшего образования. В результате структура населения по уровню образования в странах, практикующих немецкую систему, существенно отличается от стран с либеральной моделью экономики. Доля немцев с самым низким уровнем образования (ISCED 0–2) почти в два раза ниже, чем в странах ЕС в целом, соответственно 16 и 30% (Таблица 4). Одновременно 60% немецкой рабочей силы (и это также заслуга дуальной системы) имеют полное или профессиональное образование (ISCED 3–4). В среднем по странам Европы этот показатель не превышает 46%. При этом доля немецкой рабочей силы, имеющей высшее образование, со-

храняется на уровне средневропейского показателя – соответственно 24 и 23%. Сказанное выше справедливо и для других стран, использующих дуальную систему.

Таблица 4. Распределение населения стран ЕС в зависимости от уровня образования, 25–64 года, 2006 г., %

Годы	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-6
Германия	16	60	24
Австрия	20	63	18
Дания	18	47	35
Финляндия	21	45	35
Чехия	10	77	13
Франция	33	41	25
Великобритания	32	37	31
Италия	49	38	13
Португалия	72	14	13
ЕС-25	30	46	23

Источник: Hippach-Schneider U. Vocational education and training in Germany // Cedefop panorama series. 2007. № 138.

Схожая образовательная структура рабочей силы наблюдается в европейских странах, которые применяют немецкую модель ППП. Доля лиц с уровнем образования ISCED 0–2 в Австрии, Дании и Финляндии не превышает одной пятой. Наиболее низкий показатель зафиксирован в Чехии (10%) – стране, которая в основных чертах воспроизводит немецкую систему профподготовки. В то же время в европейских странах, где системы профподготовки развиты слабо, доля лиц с уровнем образования не выше нижней ступени средней школы достигает 50–70% (Италия, Португалия).

К достоинствам немецкой модели первичной профессиональной подготовки можно отнести также то, что она обеспечивает лучшее «совпадение» (matching) между характеристиками рабочего места и выпускника системы подготовки. Причем это относится не только к Германии, но и к другим странам, использующим данную модель²⁶.

Еще одним важным итогом системы ППП в Германии, а также в ряде других европейских стран, практикующих эту модель, является

²⁶ Cedefop. Modernizing vocational education and training. Forth report on the vocational training research in Europe // Background report. 2009. Vol. 3. P. 43.

то, что она позволяет сдерживать рост молодежной безработицы. Хотя во всех странах с развитой рыночной экономикой уровень молодежной безработицы превышает соответствующий показатель для взрослой рабочей силы, а общий уровень страновой безработицы зависит от целого комплекса причин, в этой группе стран соотношение между «взрослой» и молодежной безработицей является одним из самых низких. Так, в 2009 г. в Германии безработица среди 15–24-летних превышала соответствующий показатель для возрастной группы 25–54 года в 1,5 раза, тогда как в Великобритании – в четыре раза.

Несмотря на все достоинства немецкой модели профподготовки, в условиях глобализации зримо проявились серьезные недостатки. Усиление межстрановой конкуренции и изменения в системе производства требуют более быстрой адаптации квалификационных характеристик работника к требованиям меняющейся экономики. Такие черты немецкой системы профподготовки, как жесткоцентрализованная система утверждения программ и требований к отдельным профессиям, упор на обучение рабочим специальностям, подготовка преимущественно «узких» специалистов лишают ее возможности быстро реагировать на вызовы времени.

Особенностью немецкой модели ППП является то, что, несмотря на широкую общую подготовку, сертифицированная профессия обычно бывает очень узкой. Уровень знаний и компетенций, получаемых в системе ППП, позволяет работнику быстро осваивать смежные профессии, но на практике работать по другой специальности он не может из-за отсутствия соответствующего диплома. Постепенно подобная ситуация перестала удовлетворять компании, так как требование наличия профессионального сертификата не позволяет быстро переключить работника на выполнение смежных функций, даже если они близки к профилю и уровню его подготовки.

Узкая специализация по выбранной профессии имеет и еще одно важное последствие: она не позволяет внедрять на немецких предприятиях такие формы организации труда, как работа в бригадах, где работники должны замещать друг друга²⁷. Особенно остро эта проблема стоит в компаниях, принадлежащих иностранному капиталу, где эти формы организации труда широко распространены.

²⁷ Culpepper P. The Future of the High-Skill Equilibrium in Germany // Oxford Review of Economic Policy. 1999. Vol. 15. №. 1. P. 50.

Придание системе ППП большей гибкости связывается с постепенным переходом к обучению поливалентным профессиям, т.е. набору навыков и компетенций в определенной профессиональной области, которые дают ученику большую свободу при выборе рабочего места, а также возможность дообучения или переобучения в дальнейшем. Этот процесс, хотя и медленно, но уже идет. Например, в металлообработке вместо 37 профессий в настоящее время предлагается обучение по семи квалификационным категориям²⁸. Однако, несмотря на известные сдвиги, большинство профессий продолжают оставаться «узкими».

Еще одним недостатком немецкой системы профобучения является то, что она оказалась плохо приспособленной к дальнейшему обучению уже работающих. В Германии доля работников, проходящих переобучение, значительно ниже, чем в других странах с развитой рыночной экономикой. По данным Евростата, расходы немецких компаний на обучение своих сотрудников составили в 2005 г. 1,5% от фонда заработной платы, тогда как среднем по 27 странам Европейского союза – они были на треть выше (2,3%)²⁹. «Отставание» немецких компаний от своих западноевропейских конкурентов по развитию системы переподготовки отчасти связано с тем, что, поскольку они сами обучают молодежь, поступающую на ученические места, потребности в их дальнейшем переобучении или доучивании, по крайней мере на первых порах, практически отсутствуют. В то же время нельзя не отметить, что развитие переподготовки в Германии сдерживается тем, что она «заточена» под обучение молодых людей: длительные программы обучения по заранее утвержденным программам подготовки, обязательная сертификация после окончания обучения и т.д. В этих условиях немецкие компании испытывают трудности с использованием своих центров подготовки для переобучения взрослых работников.

Подводя итог, следует отметить, что в координируемых экономических под воздействием институтов социального партнерства, отлаженной системы представительства коллективных интересов работодателей и работников, централизации и координации коллективно-договорного процесса, жесткого трудового законодательства сложи-

²⁸ Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 2006.

²⁹ Eurostat on-line database.

лась система начальной профессиональной подготовки, которую отличают такие черты, как главенствующая роль социальных партнеров и прежде всего работодателей и их организаций в финансировании и организации учебных мест, массовый охват молодежи профессиональным обучением. Немецкая модель оказалась способной решить целый ряд важных задач и, прежде всего, обеспечить сочетание профессионального образования с общей подготовкой, сдерживать рост молодежной безработицы, а общепризнанная система сертификации полученной профессии обеспечивает горизонтальную мобильность работников. В то же время глобализация обнажила наиболее слабые черты немецкой системы профподготовки, к которым можно отнести «узость» сертифицированной профессии, сохраняющуюся «несостыковку» профессионального и академического образования. Все это затрудняет быструю адаптацию структуры предложения рабочей силы Германии к изменяющимся потребностям экономики.

5. Английская модель первичной профессиональной подготовки

Система первичного профессионального образования Великобритании выросла из англосаксонской модели образования, которая в чистом виде до сих пор характерна для США и в значительной степени для Ирландии. Основная задача средней школы (в США и Ирландии – всех ее ступеней, в Великобритании – обязательной программы обучения, включающей обучение в 1–10 классах) – дать ученику академическое образование. В этих странах значительная часть молодежи нацелена на получение высшего образования, даже «промежуточное» образование по профессиям среднего уровня квалификации рассматривается зачастую не как конечная цель обучения, а всего лишь как один из этапов подготовки к учебе в высшей школе.

Выбор Великобритании как представительницы стран с либеральной моделью экономики (по определению Холла и Соскиса) связан с тем обстоятельством, что эта страна попыталась отойти от свойственной этим странам модели профессиональной подготовки. В та-

ких странах, как США или Канада, средняя школа дает исключительно академическое образование, а получение профессии происходит в послешкольный период. В этих странах чрезвычайно высока доля охвата третичным образованием, в то время как малоквалифицированные рабочие места заполняются преимущественно мигрантами. Великобритания попыталась расширить участие молодежи в программах профобразования. Эффективность подобного подхода будет рассмотрена в данном разделе.

5.1. Особенности институтов рынка труда и роль государства

Особенности механизма профессиональной подготовки в либеральных экономиках сформировались в иной, нежели в координируемых экономиках, институциональной среде. В этой группе стран камнем преткновения для развития профподготовки стала проблема «переманивания». В Великобритании, как и в других странах с либеральной экономической моделью, коллективные действия работодателей затруднены из-за институциональной слабости объединяющих их ассоциаций. К тому же участие работодателей в объединениях значительно ниже по сравнению со странами континентальной Европы. Организации работодателей являются малопредставительными, а те бизнес-объединения, которые существуют, выполняют преимущественно информационные и лоббистские функции.

Важное значение имеет тот факт, что объединения работодателей фактически не участвуют в коллективно-договорном процессе. Коллективные договоры заключаются преимущественно на уровне отдельной компании и лишь в исключительных случаях – на уровне отрасли. Подобная практика проистекает из особенностей прецедентного права англосаксонских стран. Те договоры, которые заключаются на уровне отрасли, не имеют юридической силы и являются по существу джентльменскими соглашениями, необязательными к исполнению, чем часто пользовались профсоюзы. Отсутствие полноценного колдоговорного процесса как на общенациональном, так и на отраслевом уровне означает децентрализацию процесса установления заработной платы. Таким образом, фирмы в полной мере могут использовать уровень предлагаемой оплаты труда в качестве средства «переманивания» работников, обученных другой фирмой.

Профсоюзы в Великобритании не стали силой, заинтересованной в развертывании системы подготовки на предприятиях. Более того, объединение работников по профессиональному признаку привело к тому, что английские профсоюзы всегда рассматривали выпускников системы ученичества в качестве более дешевых конкурентов на свои рабочие места и поэтому стремились помешать нормальному функционированию этой системы³⁰. Одним из рычагов достижения этой цели стало установление в коллективных договорах высокой, сравнимой с зарплатой основного работника учебной стипендии.

Отсутствие системы подготовки экономика Великобритании испытывала острую нехватку рабочей силы среднего уровня квалификации, включая квалифицированных рабочих. На протяжении нескольких последних десятилетий правительство, применяя разные подходы, пыталось «заставить» бизнес расширить свое участие в организации первичной профессиональной подготовки молодежи (краткий анализ этих мер дан во вставке 1). Анализ государственной политики по стимулированию профобучения на частных предприятиях позволяет ответить на принципиально важный вопрос: можно ли, оставаясь в рамках «либеральной» модели, «принудить» частные компании инвестировать в начальную профессиональную подготовку?

В 1960-е гг. в качестве средства давления на бизнес были задействованы налоговые рычаги, однако это не заставило бизнес заняться организацией ученических мест. В 1970-е гг. и в первой половине 1980-х гг. государство пыталось решить задачу увеличения предложения квалифицированных рабочих, снижая финансовые затраты предприятий на обучение. В рамках этой политики государство взяло на себя основные расходы на программу ученичества. По новому законодательству вопрос о размере стипендий учеников был выведен из колдоговорного регулирования, что дало компаниям возможность значительно снизить затраты на выплату стипендий. Английское правительство также пыталось привлечь учеников к оплате своего образования в системе ученичества, однако и от этих попыток пришлось отказаться³¹. Различные программы предоставления займов молодым людям для оплаты обучения по рабочим профессиям также оказались невостребованными.

³⁰ Thelen K. How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills Formation in Germany, UK, USA and Japan. The Princeton University Press, 2003.

³¹ White Book, Ministry of Employment. United Kingdom, 1992.

Опыт программ по стимулированию бизнеса к расширению программ первичного профессионального образования в Великобритании показал, что в условиях отсутствия механизма социального партнерства и институциональной слабости работодателей и профсоюзов крайне сложно принудить компании к серьезным инвестициям в развитие ППП. С середины 1980-х гг. в стране была выстроена иная модель ППП, которая в наибольшей степени отвечает институциональному устройству ее рынка труда.

Вставка 1

Программы стимулирования участия бизнеса в системе ППП в Великобритании в 1960–1980-х гг.

Первой попыткой английского правительства заставить фирмы увеличить затраты на организацию обучения стал Закон «О промышленном обучении» (Industrial Training Act), принятый в 1964 г. Он потребовал от работодателей либо развернуть на своих предприятиях систему ученичества, либо производить специальные отчисления в общенациональный фонд, средства из которого поступали компаниям – организаторам подготовки. Налог на предприятия был определен от 0,5 до 1,5% от фонда заработной платы. Одновременно к аккумулярованию и – самое главное – расходованию этих средств привлекались организации работодателей и профсоюзов в форме специально созданных Советов по промышленному обучению (Industrial Training Boards).

Эффективность этого этапа реформы английской системы ППП оказалась достаточно низкой. Даже угроза финансовых выплат не заставила компании пойти на открытие ученических мест. Уже в 1976 г. этот закон был отменен. Советы по промышленному обучению, хотя и не были распущены, продолжали действовать только как форумы по выработке рекомендаций в области ППП.

В 1980-е гг. государство пыталось увеличить предложение квалифицированных рабочих другим путем, сокращая финансовые издержки компаний в случае организации ими профподготовки. В качестве главной причины низкой заинтересованности работодателей в развертывании системы ППП был признан слишком высокий размер стипендий, выплачиваемых ученикам. Действительно, на английских предприятиях зарплата учеников, которая устанавливалась в коллективных договорах, приближалась к двум третям от заработной платы молодого работника, имеющего трудовой договор (в Германии она составляла примерно одну треть). Для «оживления» системы ученичества в рамках «Программы обучения молодежи» (Young Training Scheme), которая в 1990 г. была переиме-

нована в «Обучение молодежи» («Youth Training»), был резко сокращен размер стипендии. Она не могла превышать трети от заработной платы вновь нанятого работника с постоянным контрактом. Компании, которые удерживали стипендию учеников ниже средней по отрасли, поощрялись дополнительно.

Однако эта программа, несмотря на серьезное внимание к ней со стороны правительства, была признана неэффективной. Одна из причин неудачи заключалась в попытке правительства с помощью этой программы решить сразу две задачи: расширить масштабы подготовки и одновременно снизить остроту молодежной безработицы. Молодых безработных принуждали к участию в программе, в противном случае лишая доступа к пособиям по безработице и другим социальным выплатам. Опыт Великобритании (так же, как и опыт Франции) доказал неэффективность политики, направленной на одновременное решение этих двух задач*. Их смещение привело к тому, что ни одна не была выполнена. Учащиеся по «Программе обучения молодежи», среди которых преобладали молодые безработные, часто не имели ни мотивации к обучению, ни необходимой школьной подготовки. Кроме того, в условиях высокой безработицы перспективы последующего трудоустройства представлялись достаточно неопределенными. В этой ситуации дипломы, полученные после окончания обучения, рассматривались работодателями скорее как негативный сигнал. Как показало обследование Министерства образования Великобритании, большинство работодателей, которые приняли на работу выпускников «Программы обучения молодежи», заявили, что диплом претендента на рабочее место не играл какой-либо роли, и при найме они руководствовались иными причинами**.

* Crouch C., Fingold D. Are Skills the Answer? Oxford: Oxford University Press, 1999.

** Castro L. Qualifications, Unemployment and Youth Training Policy in the United Kingdom. Estudio/Working papers, 1999/131. March 1999. P. 29.

5.2. Основные институциональные характеристики английской модели ППП

5.2.1. Предложение образовательных услуг в сфере профподготовки. Современную модель английской первичной профессиональной подготовки отличает разделение функций финансирования и администрирования системы профессиональной подготовки. В конце 2000-х гг. доля государства в финансировании ППП приблизилась к

80% от всех затрат на эти цели³². При этом государство устранилось от прямого регулирования процесса обучения: составления программ обучения, выбора профессий, по которым ведется обучение, и т.д. Длительный период времени государство вообще не занималось проблемой сертификации выпускников, и лишь в конце 1990-х гг. были предприняты значительные усилия по созданию этой системы.

Предложением образовательных услуг занимаются непосредственные поставщики этих услуг, в роли которых выступают образовательные учреждения или предприятия. В отличие от немецкой модели, для которой характерно широкое участие работодателей в определении программы обучения, в Великобритании функцию первичной профессиональной подготовки берут на себя преимущественно учреждения послешкольного обучения, многие из которых являются муниципальными, но при этом имеющими автономный статус, либо частными. Эти образовательные учреждения обладают достаточно большой самостоятельностью при выборе программ обучения. С помощью подобного подхода была сделана попытка создать рынок образовательных услуг, где государство только устанавливает правила игры.

Важной институциональной особенностью английской модели ППП является то, что профессиональное обучение часто не выделяется в отдельную «ветвь» образования, а является составной частью различных уровней общего образования. В Таблице 5 представлены виды учебных заведений Великобритании, которые помимо академического образования предоставляют профессиональное обучение. Круг этих учебных заведений очень широк: профессиональная подготовка ведется в системе общего образования, колледжах, в специальных учебных заведениях дальнейшего профобразования (Ф-колледжи) и даже в отдельных университетах, где открыты краткосрочные, обычно двухгодичные, курсы обучения.

Обучение на предприятиях, т.е. ученичество, больше не рассматривается в качестве источника массовой подготовки квалифицированных рабочих кадров. Отдельные компании открывают свои учебные центры, однако они идут на это лишь при условии государственного финансирования программ обучения. При этом различные программы подготовки (в частности, «Новый курс» (New Deal)

³² Cedefop. United Kingdom. Country report, 2008.

Таблица 5. Основные виды учебных заведений, осуществляющие профессиональную подготовку в Великобритании

Вид учебного заведения	Основная направленность обучения	Условия приема, форма обучения	Контингент учащихся
Школы и колледжи шестого уровня (Sixth form school/ colleges)	Академическая направленность, но многие школы предлагают параллельно получение специальности, обычно не требующей сложного оборудования для обучения (профессия парикмахера, некоторые строительные специальности)	После окончания обязательного обучения. Форма обучения – дневная	Молодые люди 16–18 лет
Ф-колледжи (F-college – Further education institution)	Под этим названием объединена целая сеть учебных заведений, в состав которых входят, в том числе, специальные учебные заведения (сельскохозяйственные, художественные), а также учебные заведения для инвалидов	Форма обучения – как дневная, так и вечерняя	Поступление не зависит от возраста. Учатся как молодые люди, так и взрослые
Учебные заведения, осуществляющие подготовку по рабочим профессиям и базирующиеся в компаниях	По сути эту систему можно отнести к ученичеству (apprenticeship). Чаще всего они являются подготовительными курсами для молодых людей, прежде всего безработных, не закончивших среднюю школу, которые по уровню своей подготовки не могут быть приняты даже на ученические места. Правительство финансирует эти учебные места по программе New Deal. Обучение не ведет к получению диплома	Лица, не закончившие обязательную среднюю школу	До 18 лет
Частные школы без государственного финансирования	Основные направления подготовки – информационные технологии, делопроизводство	Дневная и вечерняя	Без ограничений возраста
Обучение непосредственно на предприятии (без государственного финансирования)	Профессии низкой квалификации	На рабочем месте	Безработные, прежде всего молодежь

в основном решают проблему обучения маргинальных групп молодежи, в первую очередь тех, кому сложно закончить даже обязательный курс школьного обучения, представителей отдельных социальных групп (например, матерей-одиночек, мигрантов), а также молодых безработных. Таким образом, система ученичества выполняет здесь не столько экономическую, сколько социальную роль, пытаясь социализировать маргинальные группы молодежи. Однако подобное обучение, чаще всего достаточно краткосрочное и, как правило, не включающее общеобразовательный компонент, не является гарантией дальнейшего успешного трудоустройства³³.

Английская система ППП не предполагает участия предпринимательских организаций ни в ее организации, ни в финансировании. Отдельные работодатели могут влиять на ситуацию в профобразовании через Советы по обучению и квалификации (Learning and Skill Council). Также советы являются общественными структурами и состоят из руководителей наиболее влиятельных учебных заведений, чиновников муниципальной системы образования и технических специалистов, а также местных работодателей, преимущественно крупных. Их особенность в том, что они создаются по региональному принципу (в настоящее время их количество превышает одну сотню).

Советы по обучению и квалификации можно отнести к системообразующим элементам английской модели ППП. Их важнейшей функцией является распределение государственных средств на профобразование между различными учебными заведениями. Предоставляя по конкурсу образовательные гранты, Советы пытаются решить несколько задач. Во-первых, найти баланс между номенклатурой предлагаемых к обучению специальностей, а также количественными параметрами набора учащихся и потребностями локальных рынков труда. Советы собирают с работодателей информацию о потребностях в рабочей силе и систематизируют потребности локальных рынков труда в отдельных группах работников. Во-вторых, они финансово поддерживают наиболее эффективные учебные заведения. В-третьих, создавая конкуренцию между различными образовательными учреждениями, а также предприятиями, которые открывают у себя ученические места, Советы тем самым «подталкивают» их к постоянному обновлению программ и повышению качества обучения.

³³ Initial vocational education and training in Europe. Review. Cedefop. P. 29.

5.2.2. *Проблема аттестации выпускников.* В условиях множественности типов учебных заведений, осуществляющих профессиональную подготовку, и программ обучения неизбежно возникает проблема сопоставимости полученных аттестатов об образовании. Отсутствие единых стандартов обучения и общих критериев аттестации ведет к тому, что работодатели перестают доверять свидетельствам об образовании отдельных учебных заведений. В Великобритании подобная ситуация способствовала появлению практики, когда отсутствие диплома не рассматривалось в качестве формального препятствия к получению рабочего места.

При институциональном устройстве системы профобразования, которое характерно для Великобритании, введение общих стандартов обучения и критериев аттестации неизбежно связано со значительными трудностями. Попытки создать общенациональную систему аттестации стали осуществляться только с начала 1990-х гг.³⁴ Их введение было значительным шагом вперед, однако уже в 2007 г. было принято решение о серьезном реформировании национальной системы присвоения квалификации и замене ее к 2013 г. новой системой.

Главный недостаток существующих подходов к оценке качества подготовки заключается в том, что она не является повсеместной. По сути дела есть только один способ заставить образовательные учреждения придерживаться стандартов обучения – через систему выделения государственных образовательных грантов. Вторым недостатком этой системы связан с тем, что она оценивает преимущественно навыки работы на рабочем месте. Однако в условиях быстрых технологических изменений, характерных для современной экономики, подобный подход к аттестации толкает учебные заведения к узкоспециальной подготовке. Ожидается, что новая система изменит подходы к определению уровня квалификации, который будет зависеть не столько от владения навыками работы по конкретной профессии, сколько от полученных общих знаний. Таким образом, система оценки будет состыковываться с системой оценок, существующей в академическом образовании. Сама организация обучения будет иметь модульную форму, что призвано упростить переход из профессио-

³⁴ После принятия в 1986 г. Закона «О национальной системе присвоения квалификации» (National Vocational Qualifications) несколько лет ушло на разработку соответствующих стандартов.

нальной системы образования в академическую и наоборот без потери прежнего образовательного багажа, а также обеспечить доступ к более высокой ступени образования, включая высшее, тем людям, не обязательно молодым, кто на раннем этапе выбрал профессиональную подготовку.

5.3. *Преимущества и недостатки английской модели ППП*

Оценивая английскую модель профобразования, нельзя не отметить, что она позволяет решать целый ряд проблем.

Во-первых, английская молодежь в целом обладает высоким уровнем общего образования, поскольку обучение профессиям среднего уровня квалификации часто «вписывается» в академическую систему образования.

Во-вторых, множественность учебных заведений, предлагающих программы профподготовки, а также конкуренция между ними за получение государственных средств стимулируют повышение качества обучения, обновление программ и т.д. Все это позволяет быстрее реагировать на изменяющиеся требования рынка. Учебные заведения послешкольного обучения успешно справляются с задачей подготовки профессий, на которые молодые люди предъявляют повышенный спрос. Речь идет, например, о некоторых профессиях среднего уровня квалификации в сфере современных технологий, бухгалтерских и офисных работниках.

В-третьих, одним из достоинств английской модели ППП является то, что она позволяет решать такую важную задачу, как снижение барьеров между академическим и профессиональным образованием и обеспечение выпускникам одной ступени доступность образования более высокого уровня.

Однако, несмотря на отдельные успехи этой модели, она не стала эффективным поставщиком рабочей силы среднего уровня квалификации, в частности квалифицированных рабочих. Значительная часть молодежи выходит на рынок труда, не имея профессии. По данным ОЭСР, в 2007 г. в Великобритании не учились и не работали 45% молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет, тогда как в Дании – 21%, в Австрии – 25%, Финляндии – 30%. Достаточно высокий по-

казатель для Германии — 37% — объясняется высокой безработицей среди молодежи в Восточных землях³⁵.

Как свидетельствуют данные Таблиц 1 и 2, основная часть английской молодежи выбирает академическое образование. Достаточно высокий показатель участия молодежи в программах профессиональной подготовки связан с тем, что в результате особенностей английской статистики в эту группу входят не только учащиеся третьего уровня (старшая ступень среднего образования), но и те, кто учится в учебных заведениях четвертого уровня. Более того, статистика включает как тех молодых людей, которые получают свою первую профессию, так и тех, которые перечиваются, осваивают новую профессию либо доучиваются. Далее, если в большинство страновых показателей охвата обучением включается группа молодежи до 20 лет, в Великобритании эти возрастные рамки гораздо шире и охватывают всех молодых людей до 24-летнего возраста. Если рассмотреть группу молодежи 16–18 лет, которые обучаются на старшей ступени среднего образования, то доля молодых людей, которые получают официальные свидетельства о получении профессии, не превышает одной пятой³⁶. Хотя наблюдается тенденция к увеличению этого показателя, кардинальных изменений пока не произошло. С 1990 по 2006 г. доля молодых англичан, получивших начальное профессиональное образование, выросла лишь на 7 процентных пунктов (с 11 до 18%). Все это приводит к еще одной проблеме — высокой безработице в данной возрастной группе (соотношение молодежной и «взрослой» безработицы составляет 4:1).

К недостаткам английской модели ППП можно отнести и то, что она не обеспечивает подготовку по широкому набору профессий, на которые предъявляет спрос экономика. Поскольку для многих учебных заведений профессиональная подготовка является лишь дополнением к академическому образованию, обучение ведется по достаточно узкой номенклатуре профессий, причем, как свидетельствует Таблица 6, две трети выпускников получают профессии, не предполагающие высокой квалификации. Доля квалифицированных работников не превышает одной четверти от всех выпускников.

³⁵ Education at a Glance, OECD. 2009. P. 353.

³⁶ Cedefop. United Kingdom. Hermetic Analysis. P. 19.

Таблица 6. Уровень квалификации, присвоенный выпускникам системы профессиональной подготовки, 1995–2006 гг., %

Уровень квалификации	1995	2000	2004	2006
Неквалифицированный рабочий (NVQ1)	17,5	12,5	11,6	9,6
Полуквалифицированный рабочий (NVQ2)	61,6	57,9	57,9	59,3
Квалифицированный рабочий (NVQ3)	18,4	25,8	26,0	26,0
NVQ4 и NVQ5	2,5	3,8	4,5	5,0
Всего	100	100	100	100

Примечание: NVQ — National Vocational Qualifications.

Источник: Education and Training Statistics for the United Kingdom, 2007 Edition.

Еще одним серьезным недостатком английской модели является ориентация обучения на потребности узких рынков труда. Поскольку Советы требуют от учебных заведений обеспечить потребность в рабочей силе локальных рынков, подготовка часто отвечает сиюминутным потребностям экономики конкретного региона, не говоря уже о том, что подобная система профобучения ограничивает региональную мобильность выпускников.

Система первичной профессиональной подготовки Великобритании плохо справляется с задачей обеспечения экономики страны квалифицированными кадрами, о чем свидетельствует образовательная структура рабочей силы (Таблица 4). В этой стране по сравнению с Германией и другими странами с координируемой экономикой (Данией, Финляндией, Австрией) выше доля рабочей силы высокой квалификации, которая готовится системой высшего образования, при этом значительная часть работников вообще не имеет профессии. Также значительно ниже, чем в странах континентальной Европы, доля работников со средним уровнем квалификации.

Английские предприятия пытаются решить проблему дефицита квалифицированных рабочих кадров, приглашая на эти рабочие места работников с более высоким уровнем образования. Подобный подход способствует обесценению накопленного человеческого капитала. Что касается отдельных профессий неквалифицированного труда, то работодатели стремятся нанимать на эти рабочие места больше сотрудников, чем это диктуется экономической необходимостью.

При этом большая текучесть компенсируется низкой заработной платой.

Суммируя все, следует отметить, что английская система профподготовки строится на иных, нежели немецкая, принципах.

Итак, английская система образования нацелена преимущественно на широкое распространение академического образования. Профессиональная подготовка зачастую является лишь дополнением к общему образованию. Отсюда значительная часть английской молодежи выходит на рынок труда, не имея конкретной профессии, а работодатели испытывают нехватку рабочих рук нужных специальностей. При этом государство, активно финансируя систему начальной профподготовки, передало функцию управления и администрирования этой системой, включая предложение образовательных услуг, контроль за качеством образования, сертификацию выпускников, непосредственным поставщикам образовательных услуг.

В то же время множественность видов учебных заведений, в которых можно получить профессию, и, как следствие, конкуренция между ними способствуют более высокой адаптивности системы образования к потребностям реальной экономики. Особенно оперативно решается задача подготовки по специальностям, на которые молодые люди предъявляют повышенный спрос, в частности в сфере современных технологий.

6. Современные вызовы системе первичной профессиональной подготовки

Подытоживая, следует отметить, что для стран с либеральной моделью экономики и для стран с координируемой экономикой присущи свои, во многом различающиеся модели первичной профессиональной подготовки. Этот вывод касается не только институциональных характеристик этих моделей, но и их результативности. Координируемые экономики в целом достаточно хорошо обеспечены работниками среднего уровня квалификации, включая квалифицированных рабочих. Одновременно подобная модель профобразования имеет еще одно достоинство — она не допускает появления маргинальных групп молодежи, не имеющих ни школьного образования,

ни профессии. В результате в этих странах менее остро стоит проблема молодежной безработицы. Подобные итоги функционирования системы ППП обеспечиваются, прежде всего, наличием консенсуса между организациями работодателей и профсоюзами по вопросам обучения молодежи, институциональной средой, которая пресекает оппортунистическое поведение отдельных фирм. В этом же направлении действуют система детерминации оплаты труда и жесткое трудовое законодательство.

В странах с либеральной экономикой, где отсутствует институт социального партнерства, слабы организации, представляющие коллективные интересы, как работников, так и работодателей, децентрализован договорный процесс, действует либеральное трудовое законодательство, работодатели слабо участвуют в процессе финансирования и организации первичной профессиональной подготовки. Все усилия государства, попытавшегося, используя различные подходы, стимулировать активность бизнеса, не принесли желаемого результата. Однако здесь используется иной подход: создание условий для функционирования различных типов учебных заведений, в основном частных или автономных, которые совмещают академическое и профессиональное образование. Эта система способна дать молодым людям более высокий уровень общего образования, она более гибкая и быстрее реагирует на изменения в структуре производства и технические нововведения. Однако именно этой системе свойственно устойчивое воспроизводство двух типов работников — с очень высоким и очень низким уровнем образования.

Выше мы говорили о специфических проблемах, стоящих перед национальными системами ППП. Однако в современных условиях все национальные системы ППП, независимо от их институциональных особенностей, стоят перед несколькими общими вызовами. В зависимости от того, как эти вызовы будут решены, во многом зависит будущее национальных систем.

Один из главных вызовов, который стоит перед системами ППП в странах с развитой экономикой, связан с процессами глобализации, включая перенос наиболее трудоемких промышленных производств в страны с более низкими трудовыми издержками. Второй вызов связан со структурными изменениями в экономике и занятости отдельных стран, в частности, сокращением доли сельского хозяйства и промышленности и возрастанием роли сферы услуг, в ко-

торой в настоящее время занято уже более двух третей рабочей силы.

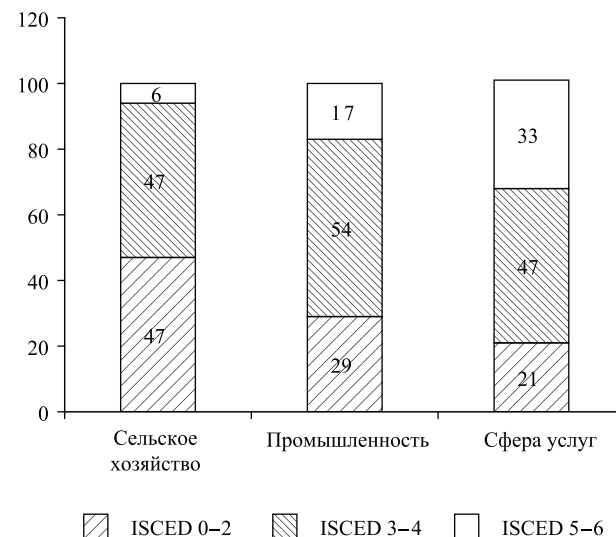
Все это означает постепенное снижение роли отраслей экономики, которые традиционно предъявляли спрос на многие группы рабочей силы, поставляемые системой ППП. Как видно на Рис. 1, в отраслях сферы услуг ниже доля не только рабочей силы с низким образовательным уровнем, но и работников со средним уровнем образования. Если в промышленности 27 стран ЕС в среднем доля работников, имеющих образование на уровне ISCED 3–4, составляет 54% и только 17% приходится на рабочие места, требующие уровня образования ISCED 5–6, то в отраслях сферы услуг эти показатели составляют соответственно 47 и 33%.

В свою очередь сфера услуг предъявляет спрос на качественно иного работника, обладающего другим набором компетенций, чем промышленные отрасли. Поэтому одна из главных задач, стоящих в настоящее время перед ППП, – это увеличение подготовки по специальностям сферы услуг, а также связанным с информационными технологиями. В данном случае в более выигрышном положении оказывается система ППП в странах с либеральной экономикой, которая является более гибкой и быстрее реагирует на изменения в структуре производства и технические нововведения.

Быстрое техническое перевооружение современного производства, в свою очередь, способствует повышению спроса на работников, обладающих поливалентными профессиональными навыками. Это в полной мере относится и к рабочим специальностям. Решение этой проблемы в определенной степени связано с преодолением узкоспециализированной подготовки, которая характерна для многих стран. Важной проблемой, стоящей перед всеми системами подготовки, является необходимость сближения двух ветвей образования – академического и профессионального. Для многих выпускников системы профобразования, прежде всего тех, кто не получает достаточного общего образования, закрыт путь для получения следующей ступени технического образования, не говоря уже о высшем³⁷.

Проблема неравных возможностей отдельных категорий населения усугубляется ранней профилизацией школ, создающей страти-

фикацию³⁸. Во многих странах, в частности в Германии, Австрии, Нидерландах, ученики уже 6–7-х классов должны выбрать тип школы и соответственно определить вид образования – академическое или профессиональное. И хотя дуальная система в значительной степени обеспечивает учеников общими знаниями, этого бывает недостаточно, чтобы без потерь времени и сил продолжить обучение в третичной системе образования.



Источник: Modernizing vocational education and training. Research report 4. Chapter 3. P. 29.

Рис. 1. Структура занятых по уровню образования в 27 странах ЕС

Отличительной чертой системы образования в европейских странах в прошлом, а в значительной степени и в настоящее время является нестыковка двух типов образования – общего (академического) и профессионального. Молодые люди, выбравшие профессиональные программы (отметим еще раз, что этот выбор приходилось делать фактически в подростковом возрасте), были лишены

³⁸ Проблема стратификации школ в отдельных странах подробно рассмотрена в работе: Brunella J. and Giannini M. The Optimal Timing of School Tracking // The Scottish Journal of Political Economy. 2004. № 4. P. 156–173.

³⁷ Initial vocational education and training in Europe. Review. Cedefop. P. 26.

возможности продолжить свое обучение на более высоких образовательных уровнях. Подобный подход стал рассматриваться социально неприемлемым. Но, главное, — он лишал значительные группы работников возможности повысить уровень своего образования и, соответственно, квалификации. Именно поэтому многие развитые страны стали реконструировать систему подготовки с тем, чтобы получатель профобразования имел возможность в дальнейшем продолжить обучение вплоть до высшего образования либо поменять профессию, если он или она обнаружат, что совершили ошибку при первоначальном выборе профессиональной карьеры. Эта задача потребовала создания системы, при которой, во-первых, образовательные учреждения всех уровней придерживаются жестких стандартов обучения, которые в свою очередь «стыкуются» друг с другом, во-вторых, багаж знаний, накопленных на предыдущей ступени обучения, не «пропадает», а засчитывается во время дальнейшей учебы. Наилучшим образом последнюю задачу может решить модульная система оценки знаний.

Однако процесс создания системы, которая позволяет ученикам перемещаться между разными ветвями обучения как в горизонтальном, так и в вертикальном направлениях, еще далек от своего завершения. В современных условиях можно говорить о начале этого процесса. При этом наметились два основных подхода к решению проблемы вертикальной мобильности выпускников системы профподготовки. Один из них характерен для Великобритании, где пытаются создать единую систему высшего образования, независимо от того, какую в прошлом подготовку имели ученики: академическую или профессиональную. Правда, для поступления в вузы последним необходимо «дообучение», предполагающее сдачу отдельных предметов.

Большинство стран с координируемой экономикой пошли по другому пути. Понимая трудности, связанные с поступлением выпускников системы ППП в классические университеты, они стали развивать систему высших технических учебных заведений, по статусу равных университетам. В то же время в этой группе стран лишь Финляндия и в определенной степени Германия значительно продвинулись в этом направлении.

7. Вместо заключения.

Есть ли у современной России своя модель ППП?

Главная цель нашего анализа моделей профессиональной подготовки в странах с развитой рыночной экономикой заключалась в попытке найти там ответы на вопросы, которые стоят перед российской системой подготовки кадров. Наша страна оказалась перед необходимостью серьезной реконструкции системы начального и среднего профессионального образования, доставшейся ей от советского периода. Модель профподготовки, сложившаяся в условиях плановой экономики, не могла соответствовать новым рыночным условиям. В социалистический период высокий удельный вес промышленного производства и других материальных отраслей в сочетании с низкой производительностью труда требовали постоянного притока новых рабочих кадров. Подготовка рабочих специальностей была одним из приоритетов образовательной политики СССР. Численность учащихся начального и среднего профессионального образования насчитывала в 1980 г. 330 человек на 10 000 населения, в то время как соответствующий показатель для высшего образования в том же году был почти в полтора раза меньше и составил 219 человек³⁹. В условиях постоянного дефицита рабочей силы экономика абсорбировала все подготовленные кадры, и проблемы трудоустройства выпускников профподготовки практически не существовало.

В институциональной структуре системы начального и среднего профессионального образования большую роль играло государство, которое являлось основным финансовым донором. Непосредственными организаторами профподготовки зачастую выступали крупные промышленные предприятия. Подобный подход позволял молодым рабочим овладевать специфическими знаниями и навыками, необходимыми для работы на конкретном предприятии. Поступление в систему НПО, а в отдельных случаях и в средние специальные учебные заведения обычно происходило после окончания основной школы, таким образом учащиеся должны были сделать выбор между академическим и профессиональным образованием на достаточно раннем этапе. Советская школа подталкивала учеников к выбору про-

³⁹ Российский статистический ежегодник. 2009. С. 218.

фессионального обучения, искусственно ограничивая число мест в полной средней школе.

С другой стороны, в советское время система профподготовки никогда не была тупиковой ветвью образования. Выпускники ПТУ могли продолжить свое обучение вплоть до высшего образования. В стране действовала разветвленная сеть вечерних и заочных высших учебных заведений, а при многих институтах были рабфаки, ориентированные преимущественно на рабочую молодежь. Сама система профессиональной подготовки никогда не ограничивалась наделением учеников чисто профессиональными навыками, а в большинстве случаев включала также общее образование в объеме средней школы (полной либо основной). Наряду с наличием рабфаков и заочного обучения подобный подход теоретически обеспечивал вертикальную мобильность выпускников системы профподготовки.

К основным особенностям системы профессионального обучения в советский период можно отнести ее ориентацию на овладение узкими профессиями, необходимыми в промышленном производстве. В эту отрасль направлялись наиболее хорошо обученные кадры. Сфера услуг получала работников по остаточному принципу.

Таким образом, система ППП, действовавшая в СССР, по охвату молодых людей, активному участию предприятий в ее организации, достаточно «раннему» разделению на академическое и профессиональное образование во многом напоминала немецкую модель профподготовки. Правда, проблема «переманивания» кадров решалась специфическими «советскими» методами. Молодых людей, прошедших курс обучения, удерживали на предприятии, в том числе, возможность получения места в общежитии, в дальнейшем постановка в очередь на квартиру, наличие детских садов и т.д.

В пореформенный период система профподготовки должна была дать адекватный ответ на новые тенденции в структуре спроса и предложения на рынке труда. В первую очередь речь идет об изменении соотношения между промышленным производством и сферой услуг в пользу последней, а также о попытках некоторых отраслей выйти на новый технический уровень. Одновременно не менее серьезные перемены наметились в структуре спроса молодежи на различные виды образования. Как на эти вызовы реагировала система подготовки? Произошли ли в ней серьезные институциональные изменения? И, самое главное, можно ли говорить, что новая модель проф-

подготовки если не сформировалась окончательно, то по крайней мере наметились тренды, адекватно отвечающие потребностям рыночной экономики?

Говоря об институциональной трансформации системы ППП в России, необходимо отметить существенное изменение роли предприятий. По сравнению с советским периодом масштабы формального обучения для молодежи, предоставляемые компаниями, заметно сократились. Часть предприятий отказалась от участия в финансировании и организации учебных мест в силу ухудшения финансового положения. Но даже многие из тех компаний, которые заинтересованы в подготовке рабочих кадров и готовы выделить на эти цели финансовые ресурсы, засомневались в этой затее, столкнувшись с проблемой удержания подготовленных кадров. Опыт организации в отдельных промышленных компаниях центров обучения квалифицированных рабочих свидетельствует о том, что большинство выпускников не остаются работать на обучившем его предприятии, а, получив профессию, трудоустраиваются самостоятельно, часто в совершенно другой отрасли или даже сфере деятельности.

Уход предприятий с поля профессиональной подготовки имел несколько негативных последствий. С одной стороны, «разрыв» учебных заведений с производством лишил учебный процесс такой важной составляющей, как обучение на рабочем месте. С другой стороны, предприятия, отказавшись от развития системы профподготовки, но так и не выработав методы фильтрации поступающих к ним на работу, выбрали наименее эффективную стратегию найма работников. Предприятия предпочитают в значительных масштабах набирать рабочую силу и уже затем осуществлять ее «фильтрацию». Подобная стратегия стала возможной в результате чрезвычайно высокой текучести кадров, характерной для российских предприятий. По этому показателю Россия значительно опережает как развитые рыночные, так и переходные экономики – в среднем за год ротация занятости составляет не менее трети от общего числа работающих. Высокий оборот рабочей силы является, с одной стороны, следствием неспособности предприятий привлечь рабочую силу с необходимыми характеристиками, а с другой, причиной, которая подрывает заинтересованность работодателей в организации как формального, так и неформального обучения работников.

Основными поставщиками кадров среднего уровня квалификации, включая квалифицированных рабочих, продолжает оставаться система образовательных учреждений начального профессионального образования (НПО) и среднего профессионального образования (СПО). Отказ предприятий от финансирования профобразования еще больше увеличил финансовую нагрузку на государство. Именно государственный бюджет в лице субъектов Федерации и местных органов власти несет основные расходы на начальное и среднее профессиональное образование в стране. Изменения произошли лишь в роли источников финансирования — все большая его доля ложится на местные бюджеты. В 2008 г. на долю бюджетов регионов, включая местные, приходилось две трети от всех расходов на НПО⁴⁰. В отличие от высшего образования негосударственные учреждения СПО немногочисленны. Хотя их количество выросло с 1995 по 2008 г. с 22 до 249, доля от общего числа учебных заведений данного уровня не дотягивает даже до одной десятой, что обеспечивает лишь 6% от общего выпуска специалистов. (Заметим, что в системе НПО доля негосударственного финансирования ничтожна.)

Один из наиболее дискуссионных вопросов системы профобразования в России: обеспечивают ли масштабы подготовки специалистов начального и среднего профессионального обучения потребности экономики? Многие представители бизнеса рассматривают сокращение выпуска работников системой НПО в качестве основной причины дефицита квалифицированных рабочих кадров⁴¹. Действительно, на протяжении всего пореформенного периода шло «сжатие» системы НПО. Как свидетельствует Таблица 7, этот процесс выразился в сокращении общего числа учебных заведений НПО (за период с 1990 по 2008 г. с 4328 до 2860) и выпускаемых ими квалифицированных рабочих (с 1,3 до 0,6 млн человек). Хотя большая часть учебных заведений этого профиля оказалась закрытой в первые несколько лет после начала экономических преобразований, тренд к сокращению количества учреждений НПО и показателей приема и выпуска действовал на протяжении всего пореформенного периода. Однако, надо подчеркнуть, что масштабы выпуска квалифицированных рабочих нельзя рассматривать вне связи с динамикой общей и

⁴⁰ Российский статистический ежегодник, 2009. С. 234.

⁴¹ Подробно эта проблема рассматривается в Главе 1 монографии.

особенно промышленной занятости. «Усыхание» промышленной занятости сохранялось даже в период бурных темпов экономического роста первой половины 2000-х гг.

Таблица 7. Основные показатели системы НПО и СПО в Российской Федерации, 1980–2008 гг.

	1980	1990	1995	2000	2005	2008
<i>Начальное профессиональное образование</i>						
Образовательные учреждения	4045	4326	4166	3893	3392	2860
Выпуск специалистов, тыс. человек	1399	1272	841	763	703	605
<i>Среднее специальное образование</i>						
Образовательные учреждения	2505	2603	2634	2703	2905	2784
Из них негосударственных	0,08	0,4	0,7	0,9
Выпуск специалистов, тыс. человек		636	473	568	684	671

Источники: Российский статистический ежегодник. 2002, 2009.

Система среднего профессионального образования, напротив, продемонстрировала тенденцию к расширению. За рассматриваемый период число учебных заведений данного профиля выросло на 7% (с 2603 до 2784), а выпуск специалистов возрос на 5% (с 0,64 до 0,67 млн человек). Это позволило изменить соотношение подготовки кадров между учреждениями НПО и СПО. Доля последних в выпуске кадров среднего уровня квалификации выросла с одной трети в начале периода до более чем половины в конце 2000-х гг.

Таким образом, ответ на вопрос, насколько адекватна современная система подготовки кадров среднего уровня квалификации потребностям российской экономики, лежит, видимо, не столько в количественной плоскости, сколько в качественных параметрах этой системы. Невзирая на структурные сдвиги подготовка работников в системе НПО по-прежнему ориентирована на промышленное производство. Выпуск квалифицированных рабочих для отраслей промышленности и строительства составил в 2008 г. 40%, а вместе с сельским хозяйством почти половину от всех выпускников НПО. В то же время доля промышленно-строительной занятости в настоящее время не превышает одной трети. Вторая проблема связана с качеством подготовки в системе начального профессионального образования. Многие учебные заведения этого уровня присваивают своим выпускникам рабочий разряд не выше третьего, что с точки зрения работо-

дателя не может соответствовать требованиям современного производства.

Об эффективности преподавания в этих учебных заведениях НПО можно также судить по характеру трудоустройства выпускников ПТУ. Хотя мы не можем подтвердить свое заключение общенациональными статистическими данными (по причине отсутствия таковых), но по информации Института развития образования обследования выпускников, проведенные, в частности, в Тамбовской области, свидетельствуют о том, что большинство закончивших обучение не работают ни по полученной специальности, ни в тех отраслях, для нужд которых их готовили. Это стало следствием отсутствия связей учебного процесса с реальным производством, высокой инерционностью системы, когда выбор специальностей для подготовки не меняется на протяжении длительного периода, низкими качественными характеристиками педагогического состава.

Одна из причин, почему система НПО не выполняет функцию подготовки высококвалифицированных рабочих кадров, связана с усилением негативного отбора среди той части молодежи, которая поступает в систему НПО и СПО. В пореформенный период существенно снизился интерес молодых людей к получению профессий среднего уровня квалификации. Доступность третичного образования наряду с высокой экономической отдачей от профессий, которые готовятся в этой системе, способствовали тому, что подавляющая часть выпускников школ стремится продолжить обучение в вузах⁴². Особенности контингента учащихся НПО и СПО уже сами по себе ограничивают возможности обучения современным высокотехнологичным профессиям.

На систему профподготовки оказывает влияние такой специфически российский фактор, как обязательная военная служба. Негативное влияние этого фактора можно проследить, по крайней мере, по двум направлениям. После прохождения армейской службы выпускники системы НПО и СПО теряют значительную часть приобретенных знаний и навыков. В свою очередь работодатели не заинтересованы брать на работу выпускника, которому вскоре надо идти служить.

⁴² См.: *Капелюшников Р.И.* Записка об отечественном человеческом капитале // WP3/2008/01. М.: ГУ ВШЭ, 2008.

Свидетельством низкого уровня подготовки в системе НПО является наметившийся процесс замещения выпускников НПО работниками со средним специальным образованием. Каждый второй выпускник СПО трудится на рабочих местах, предназначенных для квалифицированных рабочих. Далеко не единичны случаи, когда на этих рабочих местах заняты работники, имеющие высшее образование⁴³.

Подытоживая, следует подчеркнуть, что российская система подготовки кадров среднего уровня квалификации, а также рабочих профессий нуждается в серьезном реформировании. Наша страна испытывает острую необходимость в налаживании системы профессионального обучения рабочих кадров, которая, с одной стороны, была источником предложения рабочей силы, необходимой нашей экономике, а с другой, оказалась привлекательной для молодых людей. Можно ли из анализа систем ППП в странах с развитой рыночной экономикой извлечь уроки, полезные для реформирования российской системы?

Первое, что необходимо отметить: в современных условиях бесперспективно дальнейшее развитие модели профподготовки, созданной для условий плановой социалистической экономики, которая по многим институциональным характеристикам напоминала немецкую модель. Особенности функционирования многих институтов российского рынка труда станут препятствием для широкого участия работодателей в финансировании и организации профподготовки молодежи. Российские объединения работодателей в их нынешнем виде не могут быть тем органом, который способен обеспечить приоритет коллективных действий и пресечь оппортунистическое поведение отдельных компаний. Сами бизнес-организации имеют мало влияния на своих членов. Участие компаний даже в наиболее крупных объединениях носит во многом формальный характер. Тем более что значительная часть предприятий вообще находится вне зоны коллективного представительства.

Фактором, сдерживающим широкое вовлечение работодателей в организацию профподготовки молодежи, является система формирования заработной платы. Система установления оплаты труда, как

⁴³ *Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Карабчук Т.С., Рыжикова З.А., Биляк Т.* Выбор профессии: чему учились и где пригодились // Вопросы экономики. 2009. № 2.

она сложилась в России в ее нынешнем виде, не позволит решить проблему «переманивания» кадров. В России не действует централизованная система, когда решения о повышении оплаты труда на отраслевом уровне учитывают рекомендации, выработанные общенациональными объединениями работодателей и профсоюзов. Нет в нашей стране и меж-, и внутриотраслевой координации в вопросах установления оплаты труда⁴⁴. Особенности формирования заработной платы в российской экономике приводят к значительным, не наблюдаемым нигде в мире различиям в оплате труда работников одного и того же уровня квалификации в различных отраслях и даже внутри отдельно взятой отрасли⁴⁵. Поэтому создание центров подготовки на предприятиях если и может быть успешным, то только в отраслях, где заработная плата значительно превышает среднероссийский показатель. Речь в первую очередь идет об отдельных отраслях добывающей промышленности. Обучением молодых работников могут заняться также предприятия отраслей, которые в настоящее время способны переложить возросшие затраты на потребителей. Это относится, например, к розничной торговле.

Препятствием к широкому участию работодателей в организации и финансировании профессионального обучения является присутствие на рынке значительного количества молодых людей с высоким уровнем образования, которые согласны занимать рабочие места, не требующие столь высокого уровня подготовки.

Как свидетельствует, например, опыт Великобритании, в условиях, когда невозможно решить проблему «безбилетника», достаточно сложно принудить частный бизнес активно участвовать в организации профессиональной подготовки молодежи. Еще меньше шансов развивать платное обучение в учебных заведениях начального и среднего профобразования. В этих условиях функцию финансирования придется взять на себя государству в лице федерального центра и местных органов власти. Вопрос только в том, как будут расходо-

⁴⁴ Колдоговора на уровне отрасли и предприятия обычно регулируют лишь размер минимальной оплаты труда. Подробнее об особенностях системы детерминации заработной платы в России см.: Вишневецкая Н., Куликов О. Формирование заработной платы в России: роль отраслевых тарифных соглашений // Вопросы экономики. 2009. № 4. С. 91–103.

⁴⁵ Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007.

ваться эти средства. Ответом мог бы стать допуск на рынок образовательных услуг различных учебных заведений, в том числе принадлежащих некоммерческим организациям, частному капиталу, отдельным предприятиям. Квалифицированным рабочим профессиям можно обучать, в том числе в системе высшего образования. И такой опыт в нашей стране уже имеется. Все эти учебные учреждения могли бы участвовать в тендерах на распределение бюджетных средств, выделяемых на образование. Конкуренция между учебными заведениями за бюджетные деньги может стать сильным катализатором повышения качества обучения.

Следует смириться с тем, что НПО в его сегодняшнем виде не сможет стать поставщиком квалифицированных рабочих кадров, по крайней мере в значительных объемах. Поэтому сокращение выпуска специалистов этой «ветвью» образования является скорее благом. Однако речь не должна идти об ее полной ликвидации. Система НПО должна выполнять не менее важную социальную функцию, предоставляя профессиональные навыки молодым людям, которым сложно осилить общую программу обучения. Эту систему можно также использовать для повышения качественных характеристик рабочих мигрантов.

Несколько ослабить негативный отбор в системе начального и среднего профессионального образования можно, изменив политику в отношении высшего образования. Более строгие требования к системе третичного образования способны снизить предложение некачественных образовательных услуг, очистить сферу образования от учебных заведений, являющихся вузами только по названию.

Подытоживая, следует сказать, что автор не ставил перед собой цель сформулировать и предложить пакет действий для России в области профессиональной подготовки. Наша цель была иной: описать, понять и объяснить, как действуют модели профподготовки в координируемых и либеральных экономиках. Тем не менее главный вывод очевиден: при формулировании целей образовательной реформы следует не «выхватывать» из разных моделей понравившиеся черты, а исходить из особенностей институциональной среды в нашей стране, в том числе учитывать особенности функционирования институтов рынка труда.

Препринт WP3/2010/07
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Вишневская Нина Тимофеевна

**Модели первичной профессиональной подготовки
в современных экономиках**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Корректор *Е.Л. Качалова*
Технический редактор *М.А. Казимиров*

Отпечатано в типографии Государственного университета –
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,5
Усл. печ. л. 3,72. Заказ № . Изд. № 1190

Государственный университет – Высшая школа экономики.
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Государственного университета – Высшей школы экономики.

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73