

**Зырянова Е.В.**

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕРТИФИКАТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ

**В** настоящее время наблюдается несоответствие качества человеческих ресурсов темпам и задачам социально-экономического развития региона, что проявляется в низкой производительности труда, структурном дефиците кадров для реального сектора экономики, недостаточных темпах роста профессионализма работающей молодежи [1, 2]. Это обусловило необходимость создания в сфере подготовки кадров таких механизмов, которые обеспечивали бы формирование человеческого капитала для экономики Пермского края.

Система начального профессионального образования (НПО) призвана играть ведущую роль в обеспечении отраслей экономики кадрами высокой профессиональной квалификации. В настоящее время в Пермском крае существует дисбаланс между спросом и предложением в сфере подготовки кадров для нужд экономики. Наблюдается несоответствие деятельности системы НПО социально-экономическим потребностям региона, что находит отражение в том, что, с одной стороны, перечень специальностей и количество обучающихся по ним не соответствуют потребностям рынка труда, а с другой – работодатели не удовлетворены существующим уровнем профессиональной подготовки специалистов НПО.

Для устранения вышеуказанного противоречия и интеграции системы НПО в экономику Пермского края необходимо, чтобы система НПО готови-

ла квалифицированных специалистов в соответствии с потребностями рынка труда. При этом для достижения оптимального результата целесообразно обеспечить привлечение работодателей к деятельности системы НПО. Их участие должно осуществляться на всех этапах подготовки рабочих кадров и заключаться в следующем:

- формировании заказа на специальности НПО, т.е. в определении перечня специальностей, в том числе новых, по которым осуществляется подготовка в системе НПО;
- определении количества необходимых специалистов и квалификационных требований к ним;
- оказании помощи учреждениям НПО в разработке и коррекции образовательных стандартов и образовательных программ по имеющимся и вновь открываемым специальностям;
- предоставлении базы для производственной практики учащихся;
- консультировании мастеров производственного обучения по профессиональным вопросам;
- привлечении собственных специалистов к работе в учреждениях НПО.

В результате работодатели смогут получить более качественный кадровый резерв, создать условия для обеспечения выпускников системы НПО рабочими местами и их закрепления на работе.

В настоящее время механизмы, позволяющие работодателям напрямую влиять на процесс подготовки специалистов в системе НПО, отсутствуют. Механизмы взаимодействия работодателей и учреждений НПО частично сформированы и апробированы в деятельности некоторых учреждений НПО Пермского края, однако они носят несистемный локальный характер.

Представляется целесообразным проведение анализа ситуации по всему региону в целом, с тем чтобы понять совокупную региональную потребность в рабочих кадрах и на основании этого сформировать региональный перспективный заказ на подготовку специалистов в системе НПО, а затем обеспечить трудоустройство выпускников по специальности и закрепление их на рабочих местах. Но в настоящее время экономика региона находится в стадии становления и структурирования, постоянно подвергается изменениям разного уровня [3–5]. Фактически настоящий период можно характеризовать как переход к стабильному (устойчивому) состоянию.

Предложить четкий заказ на рабочие кадры и специалистов с НПО [6], обеспечить его качественное выполнение и возможность трудоустройства выпускников могут те работодатели, чьи предприятия стабильны на рынке, имеют четкие краткосрочные и среднесрочные перспективы функционирования, а также стратегический план развития своих производств. Такие предприятия готовы вступить во взаимодействие с конкретными учреждениями НПО и имеют собственные центры подготовки рабочих кадров. Как правило, это крупные промышленные предприятия, определяющие развитие экономики края, предприятия стратегического назначения, зачастую с большой долей участия государства, действующие в важных сферах жизнеобеспечения края, а также крупный бизнес.

Значительный сегмент в экономике Пермского края занимают предприятия, чье функционирование не позволяет сформулировать четкий заказ на

рабочие кадры в настоящее время, а в дальнейшем – гарантировать трудоустройство подготовленных кадров. Тем не менее эти предприятия, к числу которых относится практически весь сектор малого и среднего бизнеса края, также нуждаются в специалистах. Перспективы развития малого и среднего бизнеса, в том числе по направлениям развития и по кадровым потребностям, должны определять территории, отражая свою позицию в программах развития и формулируя муниципальный образовательный заказ к системе образования в целом, включая НПО.

Важным сектором экономики края является социальная сфера – здравоохранение, культура, сфера обслуживания населения, жилищно-коммунальное хозяйство, другие муниципальные предприятия, – которой также требуются специалисты системы НПО. Кроме того, существует аспект деятельности системы НПО, который в настоящее время вообще не обеспечивается. Это выявление и подготовка кадров по специальностям, которые еще только будут востребованы на рынке труда в ближайшей и среднесрочной перспективе, подготовка по которым не ведется из-за отсутствия соответствующих заказчиков и образовательных программ.

Все работодатели должны иметь возможность участвовать в формировании регионального заказа на подготовку специалистов в системе НПО.

Начиная с 1996 г. действует порядок согласования объемов и направлений профессиональной подготовки рабочих кадров в образовательных учреждениях начального профессионального образования. На муниципальном уровне осуществляется взаимодействие, в том числе через систему договоров, объединяющих деятельность образовательных учреждений, работодателей, районных и городских органов по труду и занятости, органов государственной статистики по определению необходимых объемов и структуры подготовки квалифицированных рабочих и специалистов. Основываясь на информации о потребностях промышленных предприятий в квалифицированных кадрах, на сведениях, предоставляемых органами по труду и занятости о профессиях и специальностях, создающих напряженность на рынке труда, о востребованных различными категориями населения профессиях, а также принимая во внимание данные органов государственной статистики, руководители образовательных учреждений разрабатывают совместно с местными органами по труду и занятости населения, районной администрацией план подготовки рабочих кадров и специалистов. Проект задания (плана), согласованный с руководством местных органов по труду и занятости населения, направляется в региональный орган управления образованием.

Аналогично и региональный уровень предусматривает взаимодействие органов управления образованием, органов по труду и занятости населения, органов государственной статистики, работодателей и профсоюзов, администрации субъекта Российской Федерации при формировании и согласовании необходимых объемов и структуры подготовки квалифицированных кадров с учетом территориальных и отраслевых особенностей рынка труда и планируемых показателей приема в образовательные учреждения, согласованные с администрацией районов и городов.

В системе начального профессионального образования до начала 90-х гг. XX в. действовал институт «базовых» предприятий, когда квали-

фицированных рабочих и специалистов готовили в соответствии с государственным планом, определявшимся заявками базовых предприятий, утвержденными квалификационными характеристиками; при этом гарантировалось трудоустройство выпускников профессионально-технических училищ. В настоящее время централизованных данных о востребованности квалифицированных кадров и специалистов нет, так как современные отрасли экономики, включая сферы производства и услуг, являющиеся основными их потребителями, весьма неоднородны. Рынок труда реально формируется на базе конкретных потребностей регионов, территорий, отраслей и предприятий, граждан и их семей в осуществлении определенной профессиональной деятельности.

Для преодоления существующего дисбаланса между спросом и предложением кадров для нужд экономики Пермского края необходимо организовать систему мониторинга потребности в кадрах с начальным профессиональным образованием на территории региона. Представляется чрезвычайно важным поддерживать баланс интересов работника и работодателя, баланс спроса и предложения на рынке труда.

Государственное регулирование сферы образования посредством принятия основополагающих документов последнего времени [7–10] определяет государственную политику по модернизации как системы профессионального образования в целом, так и системы начального профессионального образования в частности. При этом любое из направлений государственной политики модернизации начального профессионального образования рассматривается через призму адаптации региональных систем к требованиям формирующейся рыночной экономики. В качестве одного из основных направлений модернизации рассматривается формирование эффективных механизмов трансляции социального заказа системе начального профессионального образования.

Функционирование системы НПО в крае в настоящее время характеризуется следующими чертами: при определении перечня специальностей и количества учащихся учреждения НПО ориентируются не на потребности экономики края, а на свои возможности по привлечению учащихся и выполнению образовательной услуги; формируя свою деятельность, учреждения начального профессионального образования ориентируются на привлекательные для подростков специальности, кадровый состав образовательного учреждения, состояние материально-технической базы, имеющиеся связи с соседними предприятиями и организациями, наличное состояние рынка труда в муниципалитете.

Подготовка работников квалифицированного труда в учреждениях начального профессионального образования не соответствует по объемам, профессиям и специальностям потребностям регионального рынка труда. Это подтверждается и показателями трудоустройства выпускников учреждений начального образования. После окончания учебы трудоустраиваются и работают по специальности в течение трех лет менее 50%. Низкий показатель по трудоустройству подтверждает необходимость перемен.

Наиболее трудной задачей остается построение адекватных прогнозов социально-экономического развития, а также профессиональных намерений

трудоспособного населения, являющихся основой для структурирования госзаказа. Практика размещения заказа пока не учитывает в полном объеме особенности территориального развития и субъективные характеристики человеческих ресурсов. Наблюдаемый дисбаланс потребностей региональной экономики и предложений на рынке труда вызван падением престижности рабочих профессий, несогласованностью объемов, профилей и уровня подготовки специалистов и рабочих кадров.

Для этого необходимо решить несколько взаимосвязанных задач относительно системы НПО: интегрировать ее в экономику края, оптимизировать ее деятельность в сфере обеспечения социальных гарантий населения края, модернизировать, создать нормативно-правовые и финансово-экономические условия для переориентации системы НПО на обеспечение кадровых потребностей региона.

Для решения проблемы сбалансированного обеспечения промышленных предприятий трудовыми ресурсами, получившими необходимую подготовку в системе начального профессионального образования, необходимо движение навстречу друг другу всех заинтересованных сторон. Это позволит совместными усилиями решить первоочередные задачи, а именно определять потребности в рабочих кадрах со стороны предприятий регионального уровня, муниципалитетов, региона, оценивать возможности краевого и муниципальных бюджетов в части исполнения государственного заказа, определять возможности исполнения заказа в региональной системе НПО и другими потенциальными исполнителями.

Одним из механизмов достижения сбалансированности спроса и предложения на начальное профессиональное образование в Пермском крае стала реализация проекта «Региональный сертификат профессионального образования» (РСПО), целью которого является состыковка интересов бизнеса и государственной образовательной системы для удовлетворения потребностей рынка труда, в конечном итоге, повышение эффективности бюджетных затрат на подготовку кадров.

Государственный заказ на НПО – документ, устанавливающий объем и структуру государственной услуги на предоставление начального профессионального образования в целях реализации права граждан на образование и подготовки кадров для нужд экономики Пермского края в пределах средств, предусмотренных Законом Края о бюджете.

Важнейшим условием эффективного формирования госзаказа является создание конкурентной среды [4, 13], что должно обеспечить повышение качества услуг и одновременно снижение затрат бюджета на подготовку специалистов в сфере начального профессионального образования. Для этого в систему обращения РСПО были вовлечены кроме краевых учреждений федеральные образовательные учреждения и аккредитованные негосударственные образовательные учреждения. Государственный заказ на услугу НПО размещается на конкурсной основе.

В рамках проекта были концептуально определены условия реализации государственного регионального заказа через сертифицирование образовательной услуги. Реализация концепции базируется на трех основных принципах: социального партнерства, регулятивной функции государства

и социальной ответственности. Принцип социального партнерства, т.е. социальное партнерство в виде государственно-частного партнерства и общественно-государственного партнерства, рассматривается как основной механизм переориентации системы НПО на обеспечение кадровых потребностей социально-экономического развития Пермского края [14, 15]. Осуществление принципа регулятивной функции государства предполагает деятельность по созданию условий для социального партнерства в интересах социально-экономического развития края, которая обеспечивает контроль за их реализацией. Принцип социальной ответственности предполагает социальную ответственность работодателей по отношению к системе НПО и к молодым специалистам как главное условие эффективности работы системы НПО.

После утверждения государственного регионального заказа на подготовку кадров в системе НПО заказчиком бюджетных образовательных услуг становится Правительство Пермского края. От его имени уполномоченный орган осуществляет выпуск сертификатов.

Региональный сертификат профессионального образования (далее – РСПО) представляет собой документ, определяющий стоимость образовательной услуги по данной специальности в соответствии с установленным на нее федеральным стандартом. В структуре сертификата предусмотрены четыре раздела, обеспечивающие фиксацию его обращения – от передачи сертификата работодателю до трудоустройства выпускника профессионального образовательного учреждения.

Первый раздел отражает стоимость образовательной услуги по той или иной специальности в соответствии с федеральным стандартом; удостоверяет передачу сертификата от заказчика или созаказчика заинтересованному работодателю, что подтверждается делегированием прав на заказ необходимых рабочих и специалистов за счет средств краевого бюджета.

Второй раздел отражает стоимость образовательной услуги, превышающую федеральный образовательный стандарт; финансовые обязательства за ее исполнение берет на себя заказчик образовательной услуги. Работодатель в соответствии с перспективными потребностями в кадрах выбирает образовательное учреждение системы НПО и заказывает ему подготовку рабочих или специалистов. Заполнение этой части подтверждает потребность на размещение государственного здания и на получение средств из краевого бюджета в размере, установленном для подготовки рабочих или специалистов данной квалификации.

Третья часть отражает обязательства потребителя образовательного результата (работодателя) по трудоустройству учащегося, успешно освоившего данную образовательную программу. Образовательное учреждение на основе целенаправленного профессионального подбора и действующего законодательства в сфере образования принимает на учебу абитуриентов. Эта часть заполняется как подтверждение взаимных обязательств образовательного учреждения и учащегося в рамках системы обращения сертификатов: учащийся должен освоить профессиональную образовательную программу в полном объеме, образовательное учреждение – обеспечить надлежащее качество образовательной услуги.

Четвертая часть представляет собой именную часть сертификата, содержащую личные данные учащегося, получающего данную образовательную услугу (заполняется по факту зачисления учащегося на учебу по соответствующей образовательной программе в конкретном образовательном учреждении). Четвертая часть может заполняться в случае, если работодатель готов принять на себя обязательства по гарантиям трудоустройства выпускника системы НПО на заранее установленных условиях, устраивающих конкретного учащегося данного образовательного учреждения.

В рамках системы обращения сертификатов учащийся должен освоить профессиональную образовательную программу, образовательное учреждение – обеспечить надлежащее качество образовательной услуги, работодатель – принять на себя обязательства по гарантиям трудоустройства выпускника учреждений НПО на заранее установленных условиях, устраивающих конкретного учащегося.

Таким образом, региональный сертификат профессионального образования представляет собой документ, позволяющий осуществлять прогноз и формирование объема и структуры государственной услуги на предоставление начального профессионального образования в целях реализации права граждан на образование и подготовки кадров для нужд экономики Пермского края, мониторинг размещения заказа, прогноз и мониторинг трудоустройства выпускника образовательного учреждения в соответствии с полученной квалификацией.

РСПО не является ценной бумагой, это именной документ, подтверждающий гарантируемое Пермским краем право на получение высокотехнологичной профориентационной поддержки индивидуального профессионального самоопределения, качественное профессиональное образование в системе НПО вне зависимости от места проживания и имущественного положения, трудоустройство после окончания профессионального образовательного учреждения в соответствии с приобретенным профессиональным и квалификационным уровнем и на заранее установленных условиях найма.

Держателем РСПО является учащийся, зачисленный в учреждение начального профессионального образования, находящееся на территории Пермского края в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации порядком, добровольно принимающий права и обязанности по освоению профессиональной образовательной программы и трудоустройству.

Участниками системы обращения РСПО выступают заказчик, созаказчик, образовательное учреждение, реализующее программы начального профессионального образования, работодатель, держатель РСПО, региональный оператор. Под системой обращения РСПО понимают систему, включающую процедуру последовательной передачи РСПО участникам системы обращения РСПО посредством заполнения купонов, информационную поддержку участников системы обращения РСПО на электронной бирже образовательных услуг.

Заказчиком РСПО является Министерство образования Пермского, орган исполнительной власти края, уполномоченный Правительством края. Заказчик устанавливает объем и структуру государственной услуги на

предоставление начального и среднего профессионального образования, Заказчик в системе обращения РСПО определяет необходимый объем выпуска РСПО; является заказчиком бланков РСПО; осуществляет выбор на конкурсной основе регионального оператора; разрабатывает и принимает нормативные правовые акты; координирует взаимодействие участников системы обращения РСПО. Созаказчиком РСПО является орган местного самоуправления, исполнительный орган государственной власти Пермского края, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами губернатора Пермского края и Правительства Пермского края сфере деятельности, для которой реализуется государственная услуга на предоставление начального и среднего профессионального образования в целях реализации права граждан на образование и подготовки кадров для нужд экономики Пермского края.

Номинальная стоимость сертификата формируется за счет бюджетных средств. Дополнительная внебюджетная стоимость сертификата может формироваться работодателем. В результате распределительных процедур сертификаты поступают в конкретные образовательные учреждения НПО.

Финансирование бюджетной части сертификатов осуществляется с момента зачисления учащихся на обучение по соответствующей образовательной программе. Если количество учащихся оказалось меньше ожидаемого, то невостребованные сертификаты возвращаются и государственный заказ для учреждения корректируется.

Исполнители образовательного заказа определяются в соответствии с полученными от работодателей сертификатами на основе конкурсных процедур.

В рамках социального партнерства в форме государственно-частного партнерства и общественно-государственного партнерства возможны три варианта размещения госзаказа на образовательные услуги НПО в виде сертификатов: *либеральная модель, государственно-рыночная (смешанная) модель и модель распределенной ответственности.*

В основе либеральной модели лежит свободная эмиссия сертификатов среди работодателей и их размещение среди исполнителей (т.е. учреждений НПО) на конкурентной основе. При реализации данной модели необходимо иметь четкое понимание того, кто может являться работодателем, каковы их интересы и возможности участия в реализации госзаказа. Основанием участия работодателей в данной модели являются договорные отношения о государственно-частном или общественно-государственном партнерстве. Если обязательным условием договора является гарантия работодателя по трудоустройству выпускников НПО, то, скорее всего, в данной модели будут участвовать предприятия государственно-регулируемого бизнеса (такие, как ОАО «Мотовилихинские заводы», «Пермские моторы» и т.д.), крупные корпорации (например, ЛУКОЙЛ, Газпром и т.д.), муниципалитеты. Сюда не попадает средний и малый бизнес, в том числе в форме индивидуального предпринимательства.

При условии влияния работодателей на обеспечение качества профессионального образования без гарантии трудоустройства в либеральную мо-

дель включаются достаточно крупные предприятия и средний бизнес, имеющие интерес на рынке образовательных услуг НПО по причине дефицита квалифицированных рабочих кадров. К таким предприятиям можно отнести предприятия регионального и муниципального масштаба (ОАО «Чусовской металлургический завод», ОАО «Лысьвенский металлургический завод», ОАО «Уралкалий», ОАО «Сильвинит», ОАО «Метафракс», ОАО «Минеральные удобрения» и т.п.). Как правило, именно такие социально ответственные предприятия уже имеют позитивную практику социального партнерства с системой НПО. При определенных условиях они способны на заключение договоров государственно-частного партнерства и на участие в размещении сертификатов в системе НПО.

Алгоритм размещения сертификатов в рамках данной модели следующий: заказчик формирует госзаказ системе НПО, а эмитент выпускает адекватный госзаказу пакет сертификатов номинальной стоимости. Затем сертификаты размещаются у потребителей – работодателей, заинтересованных в кадрах, выпускаемых системой НПО, – на основе договоров между заказчиком и потребителем. С этого момента сертификат приобретает рыночную стоимость, так как потребитель может увеличить его номинальную стоимость. Потребитель на конкурсной основе размещает сертификаты в системе НПО путем проведения открытого конкурса в рамках действующего законодательства. При этом потребитель сам определяет критерии и рамки конкурсного отбора. Учреждения НПО, «выигравшие» сертификаты в результате конкурса, получают денежные трансферты по номинальной стоимости сертификата от эмитента и по рыночной «надбавке» от потребителя.

Рассматриваемая либеральная модель имеет следующие преимущества: у работодателя появляется реальный выбор исполнителя государственного заказа, повышается ответственность исполнителя перед работодателем и работодателя перед заказчиком, у учреждений НПО появляются дополнительные внебюджетные средства за счет участия работодателя в рамках договора государственно-частного партнерства или общественно-частного партнерства (т.е. за счет увеличения номинальной стоимости сертификата).

Несмотря на очевидные преимущества, данная модель имеет некоторые ограничения. Например, не все работодатели могут быть допущены к распределению бюджетных денег, т.е. к договору государственно-частного или общественно-государственного партнерства по причине разного масштаба, стабильности, ответственности, влияния на экономику региона и т.д. Механизм передачи сертификатов от эмитента к работодателю не обеспечен нормативно и не отработан экспериментально: не определены механизмы и правовые нормы заключения договоров государственно-частного или общественно-государственного партнерства, не сформировано региональное законодательство, не определены льготы и риски, связанные с подобным бюджетным траншем. Необходима правовая экспертиза модели на соответствие действующему законодательству, ее корректировка и экспериментальная отработка в одной из территорий Пермского края. Кроме того, пока, к сожалению, только незначительная часть работодателей способна системно формировать спрос на трудовые ресурсы. Недостатком данной модели также является тот факт, что из модели «выпадает» учащийся

образовательного учреждения как потребитель образовательной услуги начального профессионального образования в момент производства этой услуги, он не распоряжается ресурсами, затраченными государством на его обучение.

В основе государственно-рыночной модели (которую также называют смешанной) лежит принцип государственно-общественного регулирования процесса размещения сертификатов на рынке образовательных услуг системы НПО.

Главные роли играют заказчик и исполнитель, им принадлежит право выбора на размещение государственного заказа.

Принцип государственно-частного и общественно-государственного партнерства в данной модели реализуется в форме договоров социального партнерства между работодателями и учреждениями НПО. Напрямую договоры социального партнерства с государством не заключаются. Работодатели в этом случае могут давать гарантии обязательного трудоустройства, но ответственность по ним будет ограничена только договором с учреждениями НПО. Рассматриваемая модель представляет интерес для предприятий и муниципалитетов, решающих территориальные и местные задачи, например: межотраслевые задачи муниципалитета (коммунальное хозяйство, инфраструктура, социально-бытовые организации, образование, медицина, культура и т.д.), задачи отдельных отраслей (транспорт, сельское хозяйство, лесное и водное хозяйство и т.п.). В данной модели велик риск структурной перестройки экономики и сокращения, а подчас и исчезновения спроса на некоторые профессии (например, спрос на шахтеров в связи с сокращением выработки в Кизеловском угольном бассейне). При отсутствии государственной поддержки и гарантий бизнеса перед государством в рамках государственно-частного партнерства данная модель становится непривлекательной и перестает быть действенной. Однако, при определении реального масштаба распространенности и действия данной модели в регионе, можно предположить, что ею воспользуются порядка 50% учреждений НПО и достаточно большое количество предприятий среднего бизнеса и муниципалитетов. Эта модель привычна в существующей реальности с незначительным изменением нормативно-правовой основы и механизмов размещения госзаказа на региональном уровне, без принципиальных изменений законодательной базы, так как договоры социального партнерства регулируются действующим Гражданским кодексом, сертификаты (бюджетные ресурсы) и их движение из бюджетной системы не уходят и регулируются Бюджетным кодексом.

Предлагается следующий порядок размещения сертификатов в рамках данной модели. Заказчик формирует госзаказ системе НПО, а эмитент выпускает адекватный госзаказу пакет сертификатов номинальной стоимости. Заказчик проводит конкурс среди учреждений НПО (как государственных, так и частных) на размещение сертификатов. При этом критерии и рамки конкурсного отбора формируются заказчиком. Основным критерием является наличие договоров социального партнерства между исполнителем и работодателем как гарантий дальнейшего трудоустройства обучающегося в учреждении начального профессионального образования. Заключение ис-

полнителем договора социального партнерства с работодателем является также основным условием участия в конкурсе на размещение сертификатов. После проведения конкурса эмитент отправляет денежный транш по номинальной стоимости сертификатов исполнителю. Исполнитель отвечает по условиям договора социального партнерства перед работодателем и перед заказчиком за реализацию образовательной услуги в полном объеме.

В качестве преимуществ государственно-рыночной модели рассматриваются: высокая степень финансовой надежности и безопасности; неизменным остается механизм контроля за движением сертификатов (бюджетных средств); заказчик напрямую управляет процессом размещения госзаказа, определяя критерии конкурса, задавая нормы и правила участия в нем учреждений НПО; работодателю гарантированы обученные кадры по условиям договора социального партнерства с учреждениями НПО.

Данная модель имеет следующие ограничения. Так как работодатель ограничен в возможности выбора исполнителей, ему не принадлежит право устанавливать правила игры на рынке услуг НПО, что в принципе противоречит отношениям между подобными структурами, сложившимся в странах с развитой экономикой. Исполнитель, т.е. система НПО, берет на себя дополнительные, несвойственные ей обязанности и функции поиска и определения потребителя своего продукта (выпускника), что противостоит природе механизмов рыночной экономики. В идеале производитель, он же исполнитель услуги, должен реагировать на спрос, формировать адекватное предложение и продавать свои услуги; при этом вносить оплату должны те, кто эти услуги покупает, т.е. потребители услуги – работодатели. Возможен также риск государственной монополизации и возврата к традиционной системе планово-административного размещения госзаказа в системе НПО без учета реального спроса и конъюнктуры. Данная модель всецело зависит от личных особенностей стоящих у власти: их мировоззрения, управленческих привычек и стилей. Из этой модели по тем же самым причинам, что и в первой, выпадает учащийся учреждения начального профессионального образования.

В основе третьей модели – распределенной ответственности – лежит более четкое распределение ответственности между основными действующими лицами модели – исполнителем, за которым стоит заказчик-государство, учащимся и работодателем. В данном случае речь идет о разделенной ответственности за использование государственных бюджетных ресурсов, направленных на начальное и среднее профессиональное обучение населения региона. Принцип государственно-частного партнерства реализуется при заключении трехсторонних договоров.

Алгоритм размещения сертификатов в рамках данной модели следующий. Заказчик формирует госзаказ системе НПО, а эмитент выпускает адекватный госзаказу пакет сертификатов номинальной стоимости. Исполнитель заключает трехсторонние договоры между ним, заказчиком и учеником о предоставлении образовательных услуг НПО, при этом существуют два варианта распределения ответственности. В первом случае учащийся несет полную ответственность за использование бюджетных средств на свое обучение до момента окончания НПО и трудоустройства.

Во втором случае ответственность за использование бюджетных средств несет исполнитель; условиями договора может быть предусмотрено, что учащийся частично несет ответственность. Исполнитель заключает договоры социального партнерства с потребителями в качестве гарантии учащемуся его трудоустройства. На основании трехсторонних договоров и наличия договоров социального партнерства эмитент размещает сертификаты в системе НПО.

Преимущества модели заключаются в следующем. В модель включается учащийся как ответственный субъект, благополучатель и носитель денежного сертификата. Ответственность за целевое использование бюджетных средств лежит в основном на благополучателе – учащемся. При определенных условиях и согласовании интересов всех сторон договора государственно-частного партнерства взаимодействие между заказчиком, исполнителем и потребителем образовательных услуг НПО выстраивается на более цивилизованных основаниях.

Данная модель может быть реализована при условии персонализированной ответственности и взаимных гарантий, закрепленных нормативно на региональном уровне. При этом государство устанавливает законы и управляет процессом через исполнителя. Данная модель характерна для стран с высоким уровнем развития образования и правовой культуры населения, с развитым гражданским обществом, имеющим эффективные механизмы государственно-общественного управления.

Как и предыдущие, данная модель имеет определенные ограничения. Например, в рамках рассматриваемой модели не отработаны механизмы трехсторонних отношений, особенно механизмы повышения личной ответственности учащегося за пользование бюджетными средствами; на вторых позициях оказывается потребитель, ограничиваются рыночные механизмы, свободно регулирующие спрос и предложение труда.

Несмотря на описанные выше различия, для всех трех моделей существуют общие условия размещения госзаказа на образовательные услуги НПО в виде сертификатов. Выбор только одного механизма сертифицирования образовательной услуги в качестве основного нецелесообразен. Каждый из предложенных механизмов сертифицирования решает свой спектр задач и адекватен определенной части деятельности системы НПО. Предложенные механизмы являются взаимодополняемыми. Все они нуждаются в нормативно-правовом обеспечении, доработке и экспериментальной апробации, которые могут проходить параллельно. Все механизмы будут эффективно функционировать только при сопутствующем внедрении систем обеспечения другими ведомствами.

Информационная поддержка обращения РСПО осуществляется на электронной бирже образовательных услуг через сеть Интернет. Так, электронная биржа образовательных услуг содержит необходимые сведения об образовательных услугах, предоставляемых образовательными учреждениями Пермского края, информацию о потребностях работодателей в квалифицированных кадрах. Образовательные учреждения размещают на электронной бирже образовательных услуг сведения об образовательных услугах в соответствии с лицензией на право ведения образовательной деятельности и сви-

детельством о государственной аккредитации, осуществляют необходимую корректировку данных. Работодатели размещают на электронной бирже образовательных услуг данные о кадровой потребности, выбирают образовательные учреждения для подготовки рабочих кадров и специалистов, представляют сведения о местах гарантированного трудоустройства.

Система обращения РСПО нацелена на внедрение адекватных механизмов формирования и размещения госзаказа на подготовку рабочих и специалистов в системе начального и среднего профессионального образования, разработку и внедрение инновационных организационно-правовых и социально-экономических механизмов повышения эффективности управления престижностью профессий и минимизацию рисков трудодефицитности в сфере высококвалифицированных рабочих профессий, а также профессиональной деятельности, требующей начального профессионального образования [16, 17].

Функции системы обращения РСПО заключаются в определении справедливой цены образовательных услуг, превентивной стандартизации профессиональной деятельности при формировании прогнозной потребности в рабочей силе, сертификации систем управления качеством предоставления образовательных услуг, обеспечении правовой поддержки на рынках труда и образовательных услуг, достижении согласованного видения проблем развития человеческого капитала, информационно-технологическом обеспечении взаимодействия работодателей, образовательных учреждений и обучающихся в системе НПО.

Механизм обращения РСПО Пермского края является организационно-правовым комплексом средств осуществления региональной политики формирования и развития человеческих ресурсов, оптимизирующим социально-трудовые отношения в сфере профессиональной ориентации, профессионального образования и рынка профессий.

В 2008 г. в Крае началась реализация первого этапа по внедрению РСПО. Работодатели, нуждающиеся в подготовке квалифицированных кадров, должны были разместить сертификаты в учреждениях начального и среднего профессионального образования, заявив, таким образом, о своих потребностях. Было выпущено 15 тыс. сертификатов. Получить РСПО могли любые заинтересованные в подготовке кадров предприятия, организации, индивидуальные предприниматели и ведомства. Информационно-технологическое сопровождение проекта осуществлялось при помощи специально организованного Internet-ресурса – Региональной биржи образовательных услуг.

В 2008 г. доля государственного заказа по программам НПО, размещенного на основе региональных сертификатов профессионального образования, составила 87%. Размещение государственного задания краевым учреждениям НПО осуществлялось на основе трехсторонних договоров (Министерство образования, Агентство по управлению государственными учреждениями, образовательное учреждение).

В настоящее время система обращения РСПО на территории Пермского края характеризуется следующими показателями. В обращении находятся 18 129 сертификатов, в систему обращения РСПО вошли

538 работодателей и 92 образовательных учреждения, в которых работодатели разместили сертификаты. Всего владельцами сертификатов стали 3 453 учащихся и студентов.

В числе работодателей крупнейшие предприятия региона ЗАО «Управляющая компания «Пермский моторостроительный комплекс», ЗАО «Сибур-Химпром», Филиал ООО «Лукойл-информ» в г. Пермь, ООО «Завод строительно-дорожных машин» (ОАО «Мотовилихинские заводы») и т.д., а также предприятия среднего и малого бизнеса: ОАО «Пермское агрегатное объединение «Инкар», ОАО «Транс-Кредит-Банк», ОАО «Энергетик-ПМ», ОАО «Пермский телефонный завод «Телта», 91 индивидуальный предприниматель.

Первые результаты обращения РСПО будут подведены в 2010 г., прогнозируется повышение показателя трудоустройства выпускников образовательных учреждений, получивших сертификаты, до 90%.

Ряд механизмов, заложенных в систему обращения регионального сертификата профессионального образования, должен быть реализован на следующем этапе внедрения РСПО.

Кроме задач, которые решаются в рамках проекта «Региональный сертификат НПО», планируется провести реформирование бюджетного сектора образовательных услуг путем выявления неконкурентоспособных образовательных учреждений (не получивших государственный заказ), сократив масштабы государственного сектора, приведя их в соответствие с реальной потребностью в качественных образовательных услугах.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Социально-экономическое и политическое положение Пермского края. – Пермь: «Стиль-МГ», 2007.
2. О концепции программы социально-экономического развития Пермского края в 2006–2010 гг. и на период до 2015 г.: Постановление ЗС Пермского края № 27 от 22 июня 2006 г.
3. Чиркунов О.А. Региональная политика: Условие развития – конкуренция / О.А. Чиркунов // Ведомости. – № 136 (1663). – 2006.
4. Пермский край – конкурентное развитие: сборник открытых лекций. – Пермь: «Стиль-МГ», 2006.
5. Зырянова Е.В. Управление бюджетным сектором // Пермский край – конкурентное развитие: сборник открытых лекций. – Пермь: «Стиль-МГ», 2006.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 года № 650 «Типовое Положение об учреждении начального профессионального образования».
7. Национальная доктрина образования в Российской Федерации.
8. Федеральная программа развития образования.
9. «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».
10. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. Распоряжение правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р. Приказом Министерства образования России от 11 февраля 2002 г. № 393.
11. Бобров В.В. К вопросу о российской национальной доктрине образования // Гуманитарные науки в Сибири. – 2001. – № 3. – С. 70–74; Он же. Реформа современного российского образования и ее авторы // Гуманитарные науки в Сибири. – 2002. – № 3. – С. 93–98; Он же.
12. Бобров В.В. Актуальные проблемы современного содержания образования // Философия образования. – 2002. – № 5. – С. 182–187.
13. Перский Ю.К., Жуланов Е.Е. Конкурентная среда регионального отраслевого рынка: методы и модели. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005. – С. 307.
14. Игнатъев Н.С. Социальное партнерство как условие повышения качества подготовки специалистов среднего звена // Социальное партнерство как условие управления качеством подготовки специалистов в образовательном комплексе «сельская школа – колледж – село». Материалы научно-практической конференции. – Казань–Чайковский, 2006. – С. 14.
15. Подвербных О.Е. О структуре социального партнерства // Профессиональное образование. 2004. № 8. С. 30–31.
16. Смирнов И.П. Опережающее развитие начального профессионального образования: лозунг или приоритет? // Стандарты и мониторинг в образовании. 2004. № 4. С. 19.
17. Васильев В.Н., Гуртов В.А., Питухин Е.А., Рудаков М.Н., Серова Л.М., Сигова С.В., Суоров М.В. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации. Москва: Техносфера, 2006.