

Профессиональная
подготовка рабочих в системе
формирования рынка труда
в России



Оглавление

Аннотация	3
1. Правовое регулирование и вопросы профессиональной подготовки рабочих в документах стратегического планирования Российской Федерации (резюме) 4	4
2. Профессиональная подготовка рабочих в контексте развития экономики и рынка труда.....	8
Приложение 1. Правовое регулирование профессиональной подготовки рабочих (краткий аналитический обзор).....	18
Приложение 2. Развитие профессиональной подготовки кадров в документах стратегического планирования (краткий аналитический обзор)	25

Аннотация

Неудовлетворительное состояние системы профессиональной подготовки кадров, в том числе рабочих, ее несоответствие существующим и перспективным потребностям экономики, функционирование данной системы, слабо коррелируемое с параметрами российского рынка труда, демографическими и иными характеристиками населения и тенденциями их развития, отмечается большинством российских экспертов.

В бюллетене рассматриваются тенденции развития профессиональной подготовки¹ рабочих в связи с динамикой параметров рынка труда в Российской Федерации, существующие проблемы и возможные пути их преодоления.

В разделе 1 представлены основные выводы по результатам проведенного анализа правового регулирования сферы профессиональной подготовки рабочих и отражения этой темы в стратегических документах Российской Федерации, раздел 2 посвящен результатам изучения официальных статистических данных, публикаций по данной тематике. В приложениях приводится подробное описание и анализ нормативных правовых и стратегических документов.

Проведенный анализ выявил несовершенство нормативного правового регулирования, стратегического планирования и методического обеспечения профессиональной подготовки рабочих, порождающего ряд негативных последствий с позиций соответствия параметров профессиональной подготовки потребностям экономики и рынка труда, а также рациональности расходов бюджетной системы на ее финансирование.

¹ Под профессиональной подготовкой понимается, в соответствии с принятой международной терминологией (англ.: Vocational Education and Training): 1) Организация обучения профессиональных кадров. Различные формы получения профессионального образования; 2) Ускоренная форма освоения профессиональных компетенций, необходимых для выполнения определенных трудовых функций.

1. Правовое регулирование и вопросы профессиональной подготовки рабочих в документах стратегического планирования Российской Федерации (резюме)

О правовом регулировании

Правовое регулирование профессиональной подготовки рабочих в России осуществляется в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международными актами, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Международные правовые акты, ратифицированные Россией², определяют обязательства государств бесплатно представлять услуги профориентации или повышения профессионального уровня, развивать системы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, системы ученичества и иные системы профессиональной подготовки по месту работы.

Вопросы профессиональной подготовки рабочих в России регулируются Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами федеральных органов исполнительной власти (перечень норм с комментариями приводится в Приложении 1). Законодательство определяет бесплатность и общедоступность среднего профобразования в государственных учреждениях, а также возможность платного обучения, виды профобразования, полномочия ведомств и т.д.

Постановлениями Правительства Российской Федерации (Таблица 4, Приложение 1) определены полномочия федеральных органов исполнительной власти в области профессиональной подготовки рабочих, в том числе по утверждению перечня профессий рабочих, по которым осуществляется профессиональное обучение, порядка организации и осуществления образовательной деятельности, разработки профессиональных стандартов и федеральных государственных образовательных стандартов, планированию и прогнозированию подготовки кадров, осуществлению мониторинга образования; правила оказания платных образовательных услуг. Федеральными органами исполнительной власти принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих организацию планирования и прогнозирования

² Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) ратифицирована Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ; Конвенция Международной Организации Труда (МОТ) № 142 «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов»

профессиональной подготовки рабочих, организацию и проведение профессиональной ориентации.

Нормативными правовыми актами Российской Федерации образованы координационные, консультативные и иные органы и организации, участвующие в формировании и реализации государственной политики в области профессиональной подготовки рабочих, а также в области профессиональной ориентации³.

О стратегическом планировании в части развития профессиональной подготовки рабочих

Вопросы профессиональной подготовки рабочих и перспективы ее совершенствования определены **в целом ряде документов стратегического планирования** Российской Федерации – национальных стратегиях, указах Президента Российской Федерации, государственных программах, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации, ведомственных актах федеральных органов исполнительной власти, принятых в 2008-2015 гг. Перечень стратегических документов с комментариями к содержанию представлен в Приложении 2. Указанные документы определяют подходы к развитию профессиональной подготовки рабочих, ожидаемые результаты и целевые показатели этого развития, действия/мероприятия профильных ведомств и заинтересованных сторон, необходимые для достижения обозначенных результатов.

Основные выводы

- Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации приняты нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения в области профессиональной подготовки и профессиональной ориентации рабочих, в целом соответствующие международным стандартам, и на федеральном уровне сформирована система нормативных правовых актов, направленная на регулирование вопросов профессиональной подготовки рабочих и профессиональной ориентации.
- Вместе с тем, в системе законодательных актов, регулирующих вопросы профессиональной подготовки рабочих, недостаточно четко и конкретно определены подходы к:

³ В их числе Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям; Совет Министерства образования и науки Российской Федерации по начальному профессиональному и среднему профессиональному образованию; Координационный совет по среднему профессиональному образованию; учебно-методические объединения в системе среднего профессионального образования; Межведомственный координационный совет по профессиональной ориентации молодежи; Автономная некоммерческая организация «Национальное агентство развития квалификаций».

- системе начального профессионального образования и деятельности соответствующих образовательных организаций;
 - условиям профессиональной подготовки рабочих непосредственно на производстве;
 - системе профессиональной ориентации населения, условиям ее функционирования, финансирования и связи с системой профессиональной подготовки.
- Положения законодательства о возможности предоставления платных образовательных услуг физическим лицам не в полной мере соответствуют нормам как международного права, так и Конституции Российской Федерации, гарантирующей бесплатность среднего профессионального образования в системе государственных или муниципальных образовательных учреждений.
 - В нормативных правовых актах недостаточно конкретно и обоснованно, – как с позиций практики, так и методологии и информационного обеспечения, определены подходы к решению ряда принципиальных вопросов организации профессиональной подготовки рабочих и профессиональной ориентации, в том числе:
 - вопросы достоверного планирования и прогнозирования объемов и перечней (групп) профессий рабочих, подготовка которых должна осуществляться во всех видах обучения, в том числе на производстве;
 - подходы к определению объемов и временных рамок разработки профессиональных стандартов и на их основе – федеральных образовательных стандартов;
 - условия профессиональной подготовки рабочих для малых и средних предприятий, а также индивидуальных предпринимателей, самозанятого населения;
 - подходы к стимулированию профессиональной подготовки рабочих, способствующему повышению престижа рабочих профессий и системы среднего профессионального образования;
 - условия организации национальной системы профессиональной ориентации населения, в том числе не только безработных, но также детей, подростков, инвалидов, иных социально незащищенных групп населения, лиц старших возрастов.
 - Не достигается на практике эффективное межведомственное и межсекторальное взаимодействие, а также координация действий различных структур, образованных с целью развития профессиональной подготовки рабочих.
 - При наличии целого ряда стратегических документов, однако отсутствует комплексность, системность, преемственность взглядов относительно перспектив профессиональной подготовки рабочих, скоординированность и взаимоувязка положений документов стратегического планирования, вытекающая, в том числе, из правовой неурегулированности ряда вопросов.

- Как следствие, в документах стратегического планирования либо вообще не определены, либо зафиксированы различные цели, задачи, направления действий и мероприятия по совершенствованию профессиональной подготовки рабочих кадров, наборы планируемых показателей/индикаторов и их количественные значения.
- При этом содержащиеся в документах стратегического планирования положения, направленные на решение проблем профессиональной подготовки рабочих, не содержат описаний конкретных действий, обеспечивающих выполнение международных обязательств Российской Федерации, в частности, в части организации профессиональной ориентации населения. Не раскрываются практические мероприятия, направленные на повышение престижа рабочих профессий.
- Проведенный анализ позволяет также сделать вывод о том, что сформированная система законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области профессиональной подготовки рабочих, в настоящее время **концептуально ориентирована на стабильное, интенсивное модернизационное развитие экономики; на крупные, осуществляющие техническое и технологическое перевооружение предприятия; на население, мотивированное и располагающее потенциалом трудовой и социальной мобильности, профессионального и квалификационного роста.**
- Подобный концептуальный подход достаточно **слабо отражает реалии социально-экономической ситуации в стране и среднесрочную перспективу ее изменения, создает риски несоответствия видов, объемов, состава и условий профессиональной подготовки рабочих потребностям как реального сектора экономики, так и населения, а также риски недостаточно рационального использования средств бюджетной системы, выделяемых на профессиональную подготовку рабочих.**

2. Профессиональная подготовка рабочих в контексте развития экономики и рынка труда

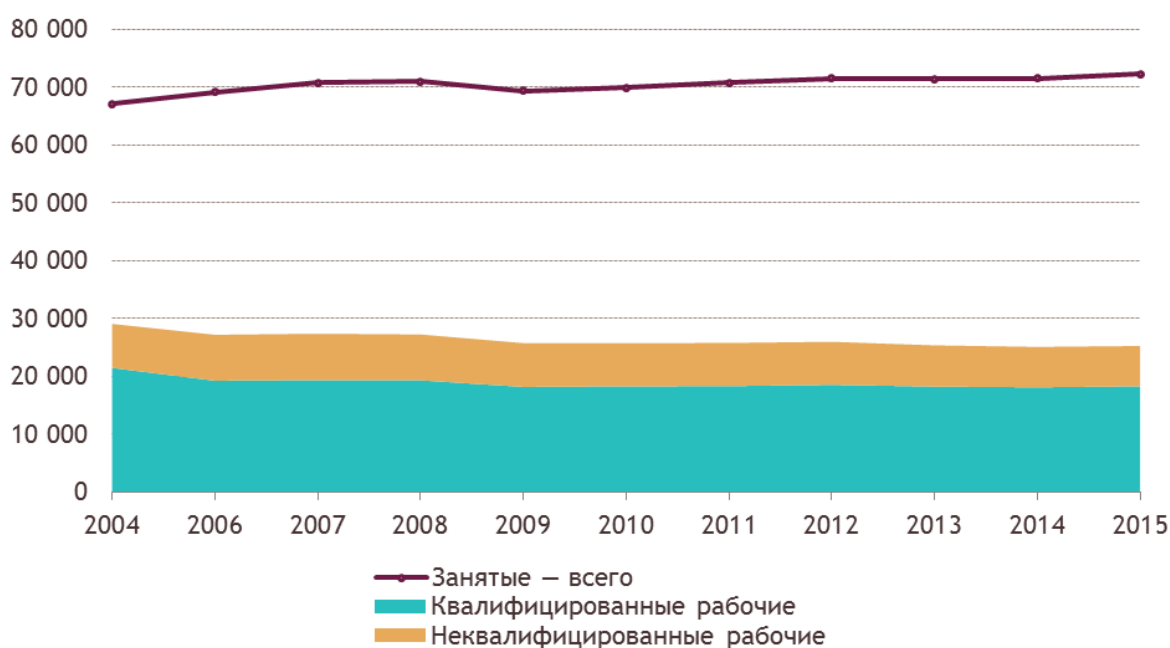
Развитие экономики Российской Федерации сопровождается изменением численности и структуры работающих, в том числе в отраслевом и профессиональном разрезах.

На фоне роста общей численности занятых в экономике наблюдается устойчивое в целом сокращение численности рабочих — как квалифицированных, так и неквалифицированных.

Динамика численности занятых в экономике в 2004-2015 годах представлены на Рисунке 1.

Рисунок 1

Динамика численности занятых в экономике в 2004-2015 годах, тыс. человек



Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра

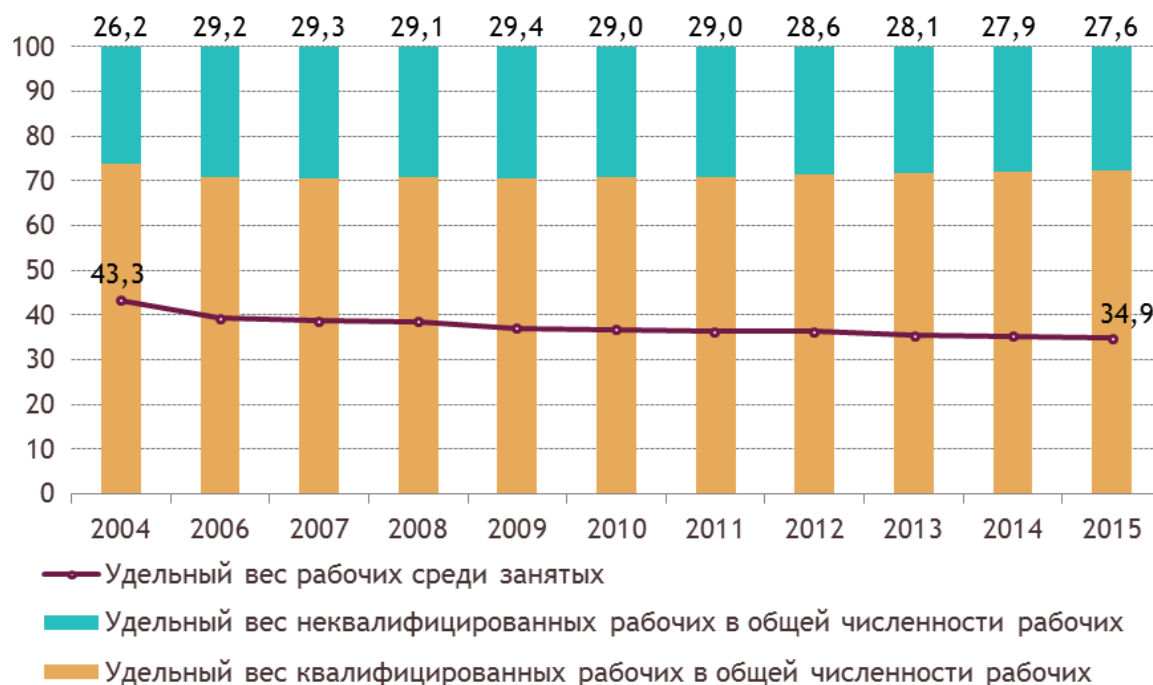
При этом динамика численности рабочих в анализируемом периоде различается в разрезе рода занятий. Если число квалифицированных рабочих промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр, сельского, лесного, охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства за 2004-2015 годы сократилось с 12 721 до 9 481 тыс. человек, то операторов, аппаратчиков, машинистов установок и машин — наоборот, незначительно возросла с 8 750 до 8 805 человек.

Подобного рода различия обусловлены, помимо макроэкономических факторов, связанных с динамикой спроса на продукцию различных отраслей, также различиями уровней и темпов технического и технологического перевооружения и модернизации труда в отраслевом и профессиональном разрезах.

Сокращение численности рабочих в 2004-2015 годах в России сопровождается снижением их удельного веса среди занятых в экономике. При этом на протяжении более 15 лет сохраняется стабильность состава рабочих с позиций квалификационного уровня.

Рисунок 2

Динамика структуры и доли рабочих среди занятых в 2004-2015 годах, %



Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра

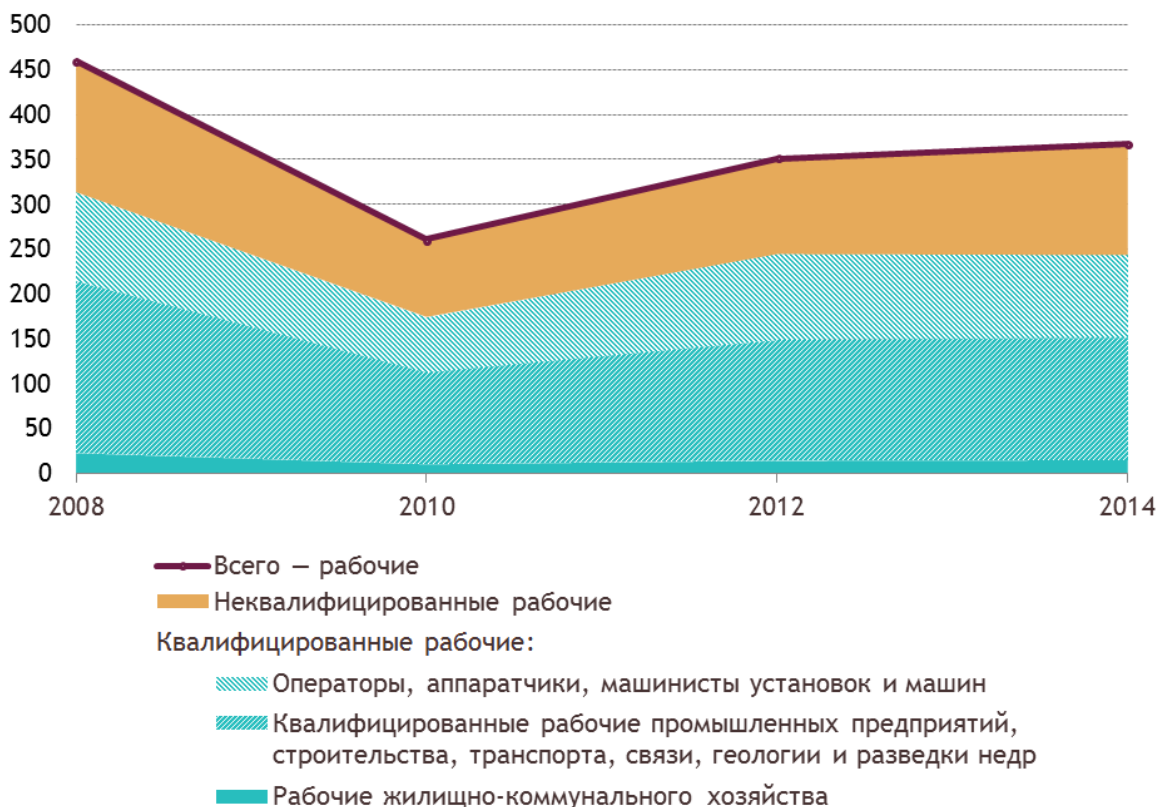
Приводимые данные позволяют сделать вывод о сохранении ежегодной потребности экономики в рабочих кадрах на уровне 25 млн человек, в том числе в квалифицированных рабочих, — на уровне 18 млн человек. Устойчивость количественных значений этих параметров позволяет достаточно достоверно определять прогнозную численность рабочих в экономике России в целом не менее чем на 5-летний период, в том числе — для целей прогнозирования объемов их профессиональной подготовки.

Данные Росстата показывают, что потребность экономики в рабочих удовлетворяется далеко не в полной мере. Сохраняется неудовлетворенный спрос на рабочих относительно числа существующих рабочих мест, так называемый дефицит кадров. Масштабы дефицита рабочих в экономике России в динамике снижаются как в целом

по данной группе персонала, так и в разрезе видов конкретных занятий, что является следствием сокращения спроса экономики на рабочие кадры.

Рисунок 3

Потребность организаций в рабочих для замещения вакантных рабочих мест (по данным выборочных обследований организаций, на 31 октября), тыс. человек



Источник: Росстат

Уровень дефицита рабочих кадров в профессиональных группах дифференцируется в значительном диапазоне. По данным Росстата на 31 октября 2014 г. показатель дефицита рабочих составлял 1,9% в группе «Операторы, аппаратчики и машинисты промышленных установок», 2,7-2,8% — в группе «Неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики», «Неквалифицированные рабочие сельского, лесного, охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства», 9,5% — в группе «Неквалифицированные рабочие, занятые в промышленности, строительстве, на транспорте, в связи, геологии и разведке недр».

Не останавливаясь на причинах дефицита рабочих кадров и различий его уровня в профессиональном разрезе, достаточно хорошо известных (неудовлетворенность работников организацией труда, неблагоприятными условиями и режимами труда, уровнем механизации и автоматизации труда, уровнем его оплаты), с учетом данных

Росстата можно предположить, что для преодоления дефицита рабочих кадров в целом по экономике России ежегодно требуется порядка 300 тыс. человек.

Статистика не позволяет определить суммарный объем профессиональной подготовки в связи с отсутствием учета подготовки кадров на производстве, в форме ученичества. По этой причине оценки объемов профессиональной подготовки рабочих возможны только на основе данных о выпуске рабочих из образовательных организаций системы СПО.

Данные Росстата дают представление о динамике объемов выпуска квалифицированных рабочих в системе СПО (Таблица 1).

Таблица 1

Выпуск квалифицированных рабочих по профессиям*, тыс. человек

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Темпы снижения, 2014/2005 (%)
Выпуск рабочих – всего	702,5	580,5	516,7	483,5	436,0	403,0	57,4
в том числе по профессиям:							
промышленности	214,0	174,8	160,0	152,6	138,3	127,3	59,5
сельского хозяйства	77,4	47,1	43,1	41,0	37,2	31,8	41,1
строительных, монтажных и ремонтно-строительных работ	83,5	74,9	69,4	67,0	61,3	60,4	72,3
транспорта	81,3	86,0	72,1	59,8	57,2	47,8	58,8
связи	3,9	3,1	2,4	2,4	2,0	2,1	53,8
общественного питания, торговли и производства пищевой продукции	109,6	80,8	71,9	76,5	67,2	66,6	60,8
сферы обслуживания	17,3	22,0	19,0	17,8	15,2	14,4	83,2
общим профессиям для отраслей экономики	62,1	56,5	47,6	43,0	39,8	36,9	59,4
другим	53,5	35,5	30,9	23,4	16,6	14,6	27,3

* Данные приведены в соответствии с перечнем профессий начального профессионального образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 1999 г. № 1362. С 2010 г. – включая обучающихся на договорной основе.

Источник: Росстат

Как видно из таблицы, в 2005-2014 годах выпуск рабочих из образовательных организаций системы СПО устойчиво сокращается, что отражает тенденцию снижения спроса экономики на данную группу персонала.

При этом суммарный выпуск рабочих из образовательных организаций системы СПО на уровне 400 тыс. человек превышает показатель дефицита рабочих кадров в экономике (367,2 тыс. человек, 2014 г.). Несбалансированность выпуска рабочих системой СПО с потребностью экономики в кадрах свидетельствует о недостаточной

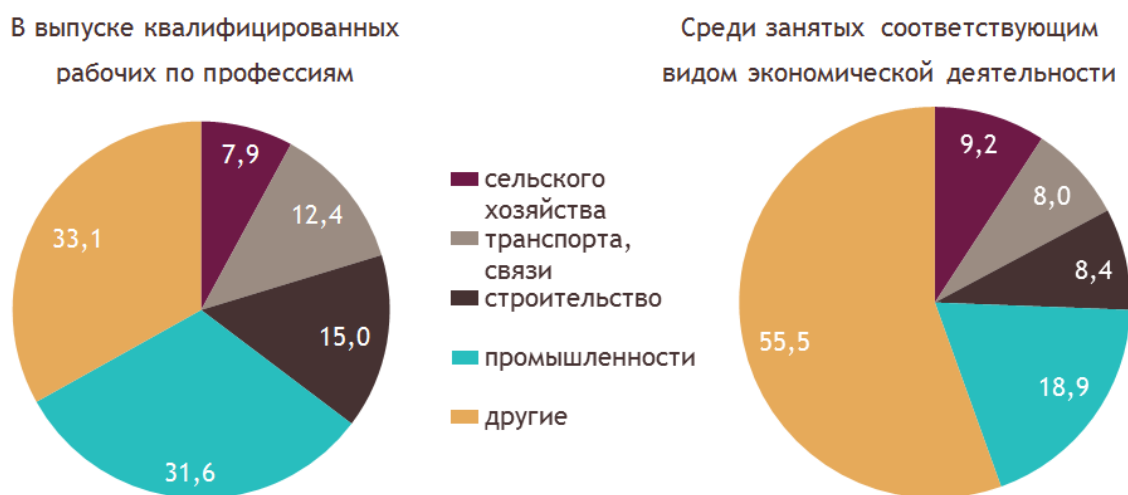
обоснованности методики и практики планирования и прогнозирования объемов профессиональной подготовки в рамках данной системы. В результате значительная часть выпускников профессиональных образовательных организаций получает, как показано далее, «свободное трудоустройство», либо работает не по полученной профессии.

Данная ситуация порождает нерациональность части расходов средств бюджетной системы на финансирование СПО, снижает и без того невысокий ее престиж у населения, особенно молодежи, и требует усовершенствования системы планирования и прогнозирования планирования и прогнозирования объемов подготовки рабочих в системе СПО.

Статистические данные позволяют сделать вывод о том, что не только объемы, но и отраслевая структура подготовки рабочих в системе СПО не в полной мере соответствуют потребностям экономики России. Данные Росстата за 2014 год показывают, что по ряду отраслей (промышленность, строительство, транспорт и связь) удельный вес рабочих в выпуске квалифицированных рабочих системой СПО значительно выше доли занятых в этих отраслях, по остальным отраслям этот показатель значительно более низок. Как следствие, система СПО приобретает своего рода «отраслевую специализацию», что также оказывает влияние на формирование отношения к ней населения.

Рисунок 4

Удельный вес отраслей в выпуске квалифицированных рабочих по профессиям и среди занятых соответствующим видом экономической деятельности, %



Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра

Анализ показал, что значительная часть рабочих, получивших среднее профессиональное образование по программе подготовки квалифицированных рабочих, по завершении обучения работает не по специальности, хотя, как показывают

данные Росстата, в этом направлении в последние годы наблюдаются определенные позитивные сдвиги.

Таблица 2

Удельный вес выпускников, получивших среднее профессиональное образование по программе подготовки квалифицированных рабочих, основная работа которых связана с полученной профессией (специальностью), %

	2013	2015
Профессии, общие для всех видов экономической деятельности	44,2	46,8
Металлообработка	49,3	45,6
Электротехническое производство, производство изделий электронной техники, производство радиоаппаратуры и аппаратуры проводной связи	48,1	54,6
Производство и ремонт летательных аппаратов, двигателей и их оборудования	47,8	60,4
Судостроение и ремонт	29,3	37,9
Горнодобывающая промышленность	31,8	31,5
Бурение скважин. Добыча нефти и газа	31,6	51,4
Производство черных и цветных металлов	41,5	75,0
Химическое производство, производство стекловолокна, стекловолоконистых материалов, стеклопластиков и изделий из них, производство и переработка резиновых смесей	13,9	13,2
Переработка нефти и нефтепродуктов	26,5	52,3
Эксплуатация и ремонт оборудования электростанций и сетей	41,9	44,8
Строительные, монтажные и ремонтно-строительные работы	49,9	55,3
Лесозаготовительные работы, деревообрабатывающее производство, производство целлюлозы, бумаги и картона	56,1	67,9
Транспорт	42,5	41,8
Работы и профессии рабочих связи	26,2	32,9
Легкая промышленность	47,8	56,7
Общественное питание, торговля и производство пищевой продукции	35,0	36,8
Производство художественных и ювелирных изделий	35,7	62,0
Сфера обслуживания	23,8	26,7
Сельское хозяйство	62,9	66,0

Источник: Росстат

Несоответствие профессий (специальностей) рабочих, полученных в системе СПО профессиям (специальностям), по которым они работают после завершения образования является, при прочих равных условиях, следствием несовершенства системы планирования и прогнозирования подготовки рабочих кадров.

В результате не только нерационально используется часть бюджетных средств, расходуемых на финансирование системы СПО. Снижаются также показатели трудовой деятельности выпускников данной системы (производительность, качество,

уровень оплаты труда и пр.), что негативно отражается на общественном престиже данной системы. Тем самым подтверждается необходимость оперативного усовершенствования практики планирования профессиональной подготовки рабочих в системе СПО.

Следствием несовершенства практики планирования профессиональной подготовки рабочих является также распространенность практики предоставления свободного трудоустройства. Данные Росстата показывают, что подобная практика сохраняется в образовательных организациях, реализующих программы начального профессионального образования (НПО) по очной форме обучения, хотя масштабы ее устойчиво снижаются, в том числе — вследствие сокращения объемов профессиональной подготовки рабочих.

Таблица 3

Выпуск обучающихся в образовательных организациях, реализующих программы начального профессионального образования (НПО) по очной форме обучения (по форме 1 (профтех)), человек*

	2013	2014	2015
Всего выпущено за отчетный год	150 097	99 128	54 029
Из числа выпускников не направлены на работу	62 009	33 348	18 514
<i>в % к числу выпускников</i>	41,3	33,6	34,3
в том числе по причинам:			
предоставление свободного трудоустройства	13 660	7 003	3 955
<i>в % к числу не направленных на работу</i>	22,0	21,0	21,4
в том числе:			
из-за несогласия выпускника с предложенными условиями контракта работодателя	769	667	282
<i>в % к получившим самостоятельное трудоустройство</i>	5,6	9,5	7,1
из-за отсутствия рабочих мест	1 869	467	293
<i>в % к получившим самостоятельное трудоустройство</i>	13,7	6,7	7,4
другие причины	7 363	5 273	2 688
<i>в % к числу не направленных на работу</i>	11,9%	15,8%	14,5%

* за исключением краткосрочно обученных по договорам.

Источник: Росстат

Практически каждый пятый выпускник образовательных организаций, реализующих программы начального профессионального образования (НПО) по очной форме обучения (7% всего выпуска), не получает направление на работу в связи с предоставлением свободного трудоустройства по таким причинам, как несогласие выпускника с предложенными условиями контракта работодателя, отсутствия рабочих мест и другими причинами.

Практика свободного трудоустройства, помимо финансово-экономических, чревата возникновением ряда негативных социально-экономических последствий (недоиспользование приобретенных в процессе образования знаний и навыков, нахождение в состоянии безработицы в процессе поиска места работы, снижение престижа НПО и др.).

Однако исчерпывающий перечень причин предоставления свободного трудоустройства на основании данных федерального статистического наблюдения установить не удастся.

Можно предположить, что основная их часть связана как с практикой планирования профессиональной подготовки рабочих кадров, так и со слабой связью организаций профессионального образования с организациями реального сектора экономики.

По данным мониторинга экономики образования, проводимого Минобрнауки России за 2014 год, лишь менее трети общего числа организаций реального сектора экономики сотрудничают с организациями, реализующими профессиональные образовательные программы. В 27,7% организаций это взаимодействие ограничено профессиональной подготовкой квалифицированных рабочих, служащих.

По результатам мониторинга установлено также, что уровень безработицы выпускников, завершивших обучение по образовательным программам среднего профессионального образования в течение трех лет, предшествовавших отчетному периоду, по программам подготовки квалифицированных рабочих и служащих, составляет 11% – что более чем в два раза превышает показатель общего уровня безработицы в России, рассчитанный по методологии МОТ (в 2014 г., по данным Росстата – 5,2%, в 2015 г. – 5,6%)

Недостаточна эффективность в этой связи деятельность созданных координационных, консультативных и иных органов и организаций, участвующих в формировании и реализации государственной политики в области профессиональной подготовки рабочих.

С целью дальнейшего сокращения масштабов свободного трудоустройства, помимо совершенствования практики планирования профессиональной подготовки рабочих кадров, представляется целесообразным расширение практики целевого приема в учебные заведения системы НПО, усовершенствование форм статистической отчетности, а также углубленное изучение причин предоставления свободного трудоустройства рабочим — выпускникам образовательных организаций НПО в рамках мониторинга, проводимого Минобрнауки России.

Повышению результативности профессиональной подготовки рабочих, степени ее соответствия потребностям экономики должна способствовать разработка профессиональных стандартов и федеральных образовательных стандартов.

По состоянию на 28 июля 2015 г. Минтрудом России утверждено уже 498 профессиональных стандартов, из них 476 зарегистрировано Минюстом России,

планируется, что к концу 2015 года общее количество утвержденных профессиональных стандартов составит 800 с учетом потребностей экономики⁴.

Установить, в какой мере утвержденные профессиональные стандарты охватывают профессии (специальности), по которым ведется подготовка рабочих в системе СПО, не удастся в связи с отсутствием соответствующей открытой информации.

Вместе с тем, оценить достигнутый уровень охвата профессиональными стандартами существующих профессий рабочих можно с использованием Общероссийского классификатора ОК 016-94 профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР)⁵, предназначенного, в том числе, для определения дополнительной потребности в кадрах.

Анализ показал, что в ОКПДТР содержится 5 292 профессии рабочих, в том числе – 49 944 профессии, тарифицируемые по разрядам, и 348 рабочие профессии, не тарифицируемые. Если исходить из предположения, что все разработанные профессиональные стандарты охватывают рабочие профессии, то, по расчетам, уровень охвата ими всех рабочих профессий в настоящее время не превышает 15%. Для полного охвата перечня рабочих профессий профессиональными стандартами потребуется, при сохранении нынешних темпов, более 10 лет.

Достигнутый уровень профессиональной стандартизации рабочих отражается, в свою очередь, на числе разработанных на их основе федеральных государственных образовательных стандартов и соответствующих профессиональных образовательных программ, а также на масштабах подготовки рабочих на основе этих программ.

По данным Минобрнауки России, удельный вес численности учащихся общеобразовательных организаций, обучающихся в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом, в общей численности учащихся общеобразовательных организаций по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих, составлял в 2013 г. 5,4%, в 2014 г. — 19,38%; по программам подготовки специалистов среднего звена — 24,60 и 21,69%, соответственно.

⁴<http://www.rosmintrud.ru/labour/20/44>

⁵ Принят постановлением Госстандарта Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 367

Выводы, рекомендации

- Проведенный анализ показал, что несовершенство нормативного правового регулирования, стратегического планирования и методического обеспечения профессиональной подготовки рабочих порождает ряд негативных последствий с позиций несоответствия параметров СПО потребностям экономики и рынка труда, а также рациональности расходов бюджетной системы на ее финансирование.
- Возможными путями преодоления существующих проблем в области профессиональной подготовки рабочих являются:
 - совершенствование системы планирования и прогнозирования подготовки рабочих в системе СПО с целью повышения ее объективности и достоверности;
 - повышение эффективности координации взаимодействия системы СПО с объединениями работодателей в рамках созданных организаций;
 - ускорение стандартизации профессиональной подготовки рабочих;
 - совершенствование форм федеральных статистических наблюдений, характеризующих профессиональную подготовку рабочих;
 - совершенствование методики и практики проводимого Минобрнауки России мониторинга системы образования с целью более детальной и углубленной характеристики процессов профессиональной подготовки рабочих, его количественных и качественных результатов и выявления требующих управленческого решения проблем.

Приложение 1. Правовое регулирование профессиональной подготовки рабочих (краткий аналитический обзор)

Правовое регулирование профессиональной подготовки рабочих в России осуществляется в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международными актами, а также нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Международные правовые акты, ратифицированные Россией⁶, определяют обязательства государств бесплатно представлять услуги профориентации или повышения профессионального уровня, развивать системы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, системы ученичества и иные системы профессиональной подготовки по месту работы.

Вопросы профессиональной подготовки рабочих в России регулируются Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами федеральных органов исполнительной власти (дополненный перечень приводится в конце настоящего Приложения).

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) гарантирует (статья 43) общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) применительно к профессиональной подготовке рабочих определяет, в том числе, виды профессионального образования и его формы.

Федеральный закон № 273-ФЗ предусматривает также возможность приема на обучение и осуществление образовательной деятельности за счет средств физического и (или) юридического лица и устанавливает, что правила оказания платных образовательных услуг утверждаются Правительством Российской Федерации.

⁶ Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) ратифицирована Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ; Конвенция Международной Организации Труда (МОТ) № 142 «О профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов»

Виды профессионального образования	Формы получения
Среднее профессиональное образование	В организациях, осуществляющих образовательную деятельность; в форме семейного образования и самообразования
Профессиональное обучение	В организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в учебных центрах профессиональной квалификации и на производстве, а также в форме самообразования
Дополнительное профессиональное образование	В организациях, осуществляющих образовательную деятельность; вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относит решение вопросов организации предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования.

Трудовой кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ определяет порядки разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов, права и обязанности работодателя по подготовке работников, а также право работодателя заключать с лицом, ищущим работу, или с работником данной организации ученический договор на получение образования без отрыва или с отрывом от работы⁷.

Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения относит организацию профессиональной ориентации граждан, устанавливает право граждан на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, связанных с профессиональной ориентацией.

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» устанавливает, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации, профессионального обучения детей, достигших возраста 14 лет.

⁷ Организационными формами ученичества, согласно ТК, являются индивидуальное, бригадное, курсовое обучение и иные формы.

- Анализ норм законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области профессиональной подготовки и профессиональной ориентации рабочих, позволяет сделать вывод о том, что они в целом соответствуют международным стандартам.
- Вместе с тем, в системе законодательных актов, регулирующих вопросы профессиональной подготовки рабочих, недостаточно четко и конкретно определены подходы к:
 - системе начального профессионального образования и деятельности соответствующих образовательных организаций;
 - условиям профессиональной подготовки рабочих непосредственно на производстве;
 - системе профессиональной ориентации населения, условиям ее функционирования, финансирования и связи с системой профессиональной подготовки.
- Положения законодательства о возможности предоставления платных образовательных услуг физическим лицам не в полной мере соответствуют нормам как международного права, так и Конституции Российской Федерации, гарантирующей бесплатность среднего профессионального образования в системе государственных или муниципальных образовательных учреждений.

Постановлениями Правительства Российской Федерации (Таблица 4) определены полномочия федеральных органов исполнительной власти в области профессиональной подготовки рабочих, в том числе по утверждению перечня профессий рабочих, по которым осуществляется профессиональное обучение, порядка организации и осуществления образовательной деятельности, разработки профессиональных стандартов и федеральных государственных образовательных стандартов, планированию и прогнозированию подготовки кадров, осуществлению мониторинга образования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706 утверждены правила оказания платных образовательных услуг за счет средств физических и (или) юридических лиц, не предусмотренных установленным государственным или муниципальным заданием, либо соглашением о предоставлении субсидии.

Федеральными органами исполнительной власти принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих **организацию планирования и прогнозирования профессиональной подготовки рабочих**, в том числе по вопросам: а) прогнозирования занятости населения, потребности субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и крупнейших работодателей в профессиональных кадрах, их подготовки за счет бюджетных средств для целей реализации государственных программ (при наличии такой потребности);

б) формирования государственного задания на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего и среднего профессионального образования на очередной финансовый год и плановый период.

Федеральными органами исполнительной власти приняты также ведомственные правовые акты, регламентирующие **организацию и проведение профессиональной ориентации**: основные направления развития государственной системы профессиональной ориентации и психологической поддержки населения в Российской Федерации; положение о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Российской Федерации. Утвержден федеральный государственный стандарт государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Нормативными правовыми актами Российской Федерации **образованы координационные, консультативные и иные органы и организации, участвующие в формировании и реализации государственной политики в области профессиональной подготовки рабочих, а также в области профессиональной ориентации**⁸.

-
- В Российской Федерации на федеральном уровне сформирована система нормативных правовых актов, направленная на регулирование вопросов профессиональной подготовки рабочих и профессиональной ориентации.
 - Вместе с тем, в нормативных правовых актах недостаточно конкретно и обоснованно, – как с позиций практики, так и методологии и информационного обеспечения, определены подходы к решению ряда принципиальных вопросов организации профессиональной подготовки рабочих и профессиональной ориентации, в том числе:
 - вопросы достоверного планирования и прогнозирования объемов и перечней (групп) профессий рабочих, подготовка которых должна осуществляться во всех видах обучения, в том числе на производстве;
 - подходы к определению объемов и временных рамок разработки профессиональных стандартов и на их основе – федеральных образовательных стандартов;

⁸ В их числе Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям; Совет Министерства образования и науки Российской Федерации по начальному профессиональному и среднему профессиональному образованию; Координационный совет по среднему профессиональному образованию; учебно-методические объединения в системе среднего профессионального образования; Межведомственный координационный совет по профессиональной ориентации молодежи; Автономная некоммерческая организация «Национальное агентство развития квалификаций».

- условия профессиональной подготовки рабочих для малых и средних предприятий, а также индивидуальных предпринимателей, самозанятого населения;
- подходы к стимулированию профессиональной подготовки рабочих, способствующему повышению престижа рабочих профессий и системы среднего профессионального образования;
- условиям организации национальной системы профессиональной ориентации населения, в том числе не только безработных, но также детей, подростков, инвалидов, иных социально незащищенных групп населения, лиц старших возрастов.
- Имеет место дублирование функций, возложенных Правительством России на различные организации⁹.
- Не достигается на практике эффективное межведомственное и межсекторальное взаимодействие, а также координация действий различных структур, образованных с целью развития профессиональной подготовки рабочих.
- Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что сформированная система законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области профессиональной подготовки рабочих, в настоящее время концептуально ориентирована на стабильное, интенсивное модернизационное развитие экономики; на крупные, осуществляющие техническое и технологическое перевооружение предприятия; на население, мотивированное и располагающее потенциалом трудовой и социальной мобильности, профессионального и квалификационного роста.
- Подобный концептуальный подход достаточно слабо отражает реалии социально-экономической ситуации в стране и среднесрочную перспективу ее изменения, создает риски несоответствия видов, объемов, состава и условий профессиональной подготовки рабочих потребностям как реального сектора экономики, так и населения, а также риски недостаточно рационального использования средств бюджетной системы, выделяемых на профессиональную подготовку рабочих.

⁹ Так, функция базового центра профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров Правительством России возложена на две организации: союз «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров Ворлдскиллс Россия» и АНО «Национальное агентство развития квалификаций».

Таблица 4

Нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие вопросы профессиональной подготовки рабочих и профессиональной ориентации

1. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации	
Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 466	«Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации»
Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610	«Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации»
Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23	«О Правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов»
Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662	«Об осуществлении мониторинга системы образования» (вместе с «Правилами осуществления мониторинга системы образования»)
Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706	«Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 487-р	«Об утверждении комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014-2016 годы»
Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 285	«Об утверждении Правил установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»
Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2011 г. № 1011	«О Всероссийском конкурсе профессионального мастерства «Лучший по профессии»
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 октября 2014 г. № 1987-р	Учреждение совместно с автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров WorldSkills Russia»
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 2042-р	«О центре профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров»

2. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти

Приказ Минтруда России и Минобрнауки России от 30 июня 2015 г. № 407/641	«Об утверждении Положения о системе среднесрочного и долгосрочного прогнозирования занятости населения в целях планирования потребностей в подготовке кадров в образовательных организациях, реализующих образовательные программы среднего профессионального и (или) высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, и методики расчета на среднесрочную и долгосрочную перспективу потребности субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и крупнейших работодателей в профессиональных кадрах»
Приказ Минтруда России и Минобрнауки России от 28 апреля 2016 г. № 199/503	«Об утверждении методики расчета основных параметров потребности в трудовых ресурсах для целей реализации государственных программ»
Приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 464	«Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования»
Приказ Минобрнауки России от 29 октября 2013 г. № 1199	«Об утверждении перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования»
Приказ Минобрнауки России от 23 января 2014 г. № 36	«Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования»
Приказ Минобрнауки России от 16 июля 2015 г. № 726	«Об утверждении Типового положения об учебно-методических объединениях в системе среднего профессионального образования»
Приказ Минобрнауки России от 17 мая 2016 г. № 581	«Об утверждении методики формирования государственного задания на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего и среднего профессионального образования на очередной финансовый год и плановый период»
Приказ Минтруда России от 29 апреля 2013 г. № 170н	«Об утверждении методических рекомендаций по разработке профессионального стандарта»
Приказ Минтруда России от 30 сентября 2014 г. № 671н	«Об утверждении методических рекомендаций по организации профессионально-общественного обсуждения и экспертизы проектов профессиональных стандартов»
Приказ Минтруда России от 2 ноября 2015 г. № 831	«Об утверждении списка 50 наиболее востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, требующих среднего профессионального образования»
Постановление Минтруда России от 29 августа 1995 г. № 47	«Об утверждении Основных направлений развития государственной системы профессиональной ориентации и психологической поддержки населения в Российской Федерации»
Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 27 сентября 1996 г. № 1	«Об утверждении Положения о профессиональной ориентации и психологической поддержке населения в Российской Федерации»
Приказ Минтруда России от 23 августа 2013 г. № 380н	«Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования»

Приложение 2. Развитие профессиональной подготовки кадров в документах стратегического планирования (краткий аналитический обзор)

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁰ (далее — СНБ) предусматривает необходимость развития «системы среднего профессионального образования в целях подготовки квалифицированных рабочих в соответствии с лучшими мировыми стандартами и передовыми технологиями».

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» содержит ряд поручений Правительству Российской Федерации, направленных на развитие профессиональной подготовки рабочих, в т. ч.:

- увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников;
- разработку к 2015 году и утверждение не менее 800 профессиональных стандартов;
- подготовку и внесение до 1 августа 2014 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся порядка аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по повышению профессионального уровня рабочих кадров¹¹;
- создание в установленном порядке до 1 декабря 2015 г. базового центра профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года¹² (далее — ОНДП-2018).

Вопросы профессиональной подготовки рабочих в ОНДП-2018 предусматривается решать в контексте повышения общественного престижа среднего профессионального образования и рабочих профессий, в том числе за счет организации и проведения региональных, национальных и отраслевых чемпионатов профессионального мастерства, всероссийских олимпиад и конкурсов по профессиям и специальностям среднего профессионального образования.

¹⁰ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

¹¹ Минобрнауки России подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части создания и деятельности базовых подразделений образовательных организаций).

¹² Утверждены Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г.

Комплекс мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования, на 2015-2020 годы¹³ (далее — Комплекс мер) определяет действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных организаций и объединений по трем направлениям:

- обеспечение соответствия квалификации выпускников организаций системы среднего профессионального образования требованиям современной экономики;
- консолидация ресурсов бизнеса, государства и сферы образования в развитии системы среднего профессионального образования;
- мониторинг качества подготовки кадров в системе среднего профессионального образования.

Комплекс мер включает перечень целевых индикаторов (показателей) и их значения, характеризующие развитие системы среднего профессионального образования в 2016-2020 гг. (Таблица 5).

Таблица 5

Перечень целевых индикаторов (показателей), включенный в Комплекс мер и характеризующий развитие системы среднего профессионального образования в 2016-2020 гг., %

Наименование целевого индикатора (показателя)	Базовое значение (2015 г.)	2016	2017	2018	2019	2020
Доля профессиональных образовательных организаций, в которых осуществляется подготовка кадров по 50 наиболее перспективным и востребованным на рынке труда профессиям и специальностям, требующим среднего профессионального образования (далее — перспективные и востребованные профессии и специальности), в общем количестве профессиональных образовательных организаций	-	10	20	30	50	50
Доля руководителей и педагогических работников профессиональных образовательных организаций, прошедших обучение по дополнительным профессиональным программам по вопросам подготовки кадров по 50 наиболее перспективным и востребованным профессиям и специальностям, в общем числе руководителей и педагогических работников профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров по 50 наиболее перспективным и востребованным профессиям и специальностям	-	10	20	30	50	70

¹³ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 03 марта 2015 г. № 349-р.

Наименование целевого индикатора (показателя)	Базовое значение (2015 г.)	2016	2017	2018	2019	2020
Доля субъектов Российской Федерации, чьи команды участвуют в национальных чемпионатах профессионального мастерства, в том числе национальном чемпионате «Ворлдскиллс Россия», в общем количестве субъектов Российской Федерации	50	60	70	80	85	90
Доля студентов профессиональных образовательных организаций, обучающихся по 50 наиболее перспективным и востребованным профессиям и специальностям, участвующих в региональных чемпионатах профессионального мастерства «Ворлдскиллс Россия», региональных этапах всероссийских олимпиад профессионального мастерства и отраслевых чемпионатах, в общем числе студентов профессиональных образовательных организаций, обучающихся по 50 наиболее перспективным и востребованным профессиям и специальностям	10	15	20	25	30	50
Доля выпускников профессиональных образовательных организаций, завершивших обучение по 50 наиболее перспективным и востребованным профессиям и специальностям, получивших сертификат в независимых центрах оценки и сертификации квалификаций или получивших «медаль профессионализма» в соответствии со стандартами «Ворлдскиллс»	0	2	5	15	30	40

Государственные программы Российской Федерации

Вопросы профессиональной подготовки рабочих в известной мере отражены в двух государственных программах Российской Федерации — «Развитие образования» на 2013-2020 годы¹⁴ (далее — ГП «Образование»); — «Содействие занятости населения»¹⁵ (далее — ГП «Содействие занятости»).

Согласно ГП «Образование» основными направлениями планируемых изменений в системе среднего профессионального образования являются:

- диверсификация образовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;
- повышение эффективности расходования средств федерального бюджета, в том числе за счет использования механизмов нормативно-подушевого финансирования образовательной деятельности;
- развитие оценки качества профессионального образования и профессионального обучения на основе внедрения системы сертификации профессиональных квалификаций;
- определение структуры контрольных цифр приема по отдельным направлениям подготовки и специальностям на основании прогнозной

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298

отраслевой и региональной потребности в кадрах (включая мероприятия, предусматривающие подготовку квалифицированных кадров для организаций оборонно-промышленного комплекса);

- стимулирование работодателей к созданию образовательных организаций профессионального образования, в которых предусмотрено совмещение теоретических знаний с практическим обучением на предприятиях.

Развитие системы профессиональной подготовки рабочих в ГП «Образование» оценивается посредством ряда целевых показателей и индикаторов:

- удельный вес выпускников организаций профессионального образования последнего года выпуска, трудоустроившихся по полученной специальности (%);
- удельный вес числа организаций среднего профессионального образования и организаций высшего профессионального образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья (%);
- численность студентов, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального образования, в расчете на 1 работника, замещающего должности преподавателей и (или) мастеров производственного обучения (чел.);
- удельный вес численности выпускников, освоивших образовательные программы среднего профессионального образования в общей численности выпускников (%);
- численность студентов по образовательным программам среднего профессионального образования, заключивших договоры о целевом обучении с организациями оборонно-промышленного комплекса (чел.).

Перечень этих целевых показателей, равно как и мероприятий, направленных на их достижение, практически не коррелируется с принципиальными положениями СНБ, ОНДП-2018 и Комплекса мер

ГП «Содействие занятости» применительно к профессиональной подготовке рабочих предполагает решение следующих задач:

- развитие внутрипроизводственного обучения работников организаций, а также опережающего профессионального обучения работников, подлежащих высвобождению;
- развитие системы профессиональной ориентации и психологической поддержки населения.

Решение этих задач предусматривается путем реализации таких основных мероприятий, как:

- актуализация квалификационных требований к работникам с учетом современных требований, предъявляемых рынком труда, в том числе путем разработки в 2013 и 2014 годах 800 профессиональных стандартов по основным профессиям;
- создание базового методического центра профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров¹⁶.

Система этих основных мероприятий слабо связана с соответствующими задачами ГП «Содействие занятости». Реализация иных мероприятий, направленных на развитие профессиональной подготовки рабочих, в рамках ГП «Содействие занятости» не предусмотрено.

Вопросы профессиональной подготовки рабочих не определены в составе целей, задач, основных мероприятий и индикаторов иных государственных программ Российской Федерации, в том числе программ развития перспективных и высокотехнологичных отраслей экономики: «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»¹⁷; «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»¹⁸; «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»¹⁹; «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 годы»²⁰.

Федеральной целевой программой развития образования на 2016-2020 годы²¹ (далее — ФЦПРО) в части профессиональной подготовки рабочих определена задача создания и распространения структурных и технологических инноваций в среднем профессиональном образовании.

Решение этой задачи в рамках ФЦПРО предусматривается путем реализации ряда мероприятий, ориентированных на развитие профессиональной подготовки рабочих на базе системы среднего профессионального образования, в т. ч.:

- разработка и распространение в системах среднего профессионального образования новых образовательных технологий, форм организации образовательного процесса;

¹⁶ Оценки выполнения плановых значений целевых показателей и индикаторов, определенных государственными программами Российской Федерации, изложены ниже, в разделе 2.

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328.

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2014 г. № 506-12.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 303.

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 305.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497.

- создание условий для получения среднего профессионального образования людьми с ограниченными возможностями здоровья посредством разработки нормативно-методической базы и поддержки инициативных проектов;
- повышение качества управления в системе среднего профессионального образования.

ФЦПРО также определены целевые показатели и индикаторы в части профессиональной подготовки рабочих кадров и их значения на период 2016-2020 годов (Таблица 6).

Таблица 6

Целевые показатели и индикаторы в части профессиональной подготовки рабочих кадров и их значения на период 2016-2020 годов, определенные ФЦПРО, %

Наименование целевого индикатора (показателя)	Базовое значение (2015 г.)	2016	2017	2018	2019	2020
Доля образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, в которых обеспечены условия для получения среднего профессионального и высшего образования инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий, в общем количестве таких организаций	10	15	25	40	55	70
Доля средних профессиональных образовательных организаций, в которых осуществляется подготовка кадров по 50 наиболее перспективным и востребованным на рынке труда профессиям и специальностям, требующим среднего профессионального образования, в общем количестве средних профессиональных образовательных организаций	1,5	10	20	30	50	50
Доля студентов средних профессиональных образовательных организаций, обучающихся по образовательным программам, в реализации которых участвуют работодатели (включая организацию учебной и производственной практики, предоставление оборудования и материалов, участие в разработке образовательных программ и оценке результатов их освоения, проведении учебных занятий), в общей численности студентов профессиональных образовательных организаций	80,4	82	87	92	96	100
Доля организаций среднего профессионального образования, организующих проведение национальных заочных школ и ежегодных сезонных школ для мотивированных школьников, в общем количестве организаций среднего профессионального образования	1,2	5	10	15	20	25
Доля специальностей среднего профессионального образования, по которым выпускники основных образовательных программ проходят сертификацию квалификаций, в общем количестве специальностей среднего профессионального образования	5	10	15	23	30	38

Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года²² (далее — Стратегия) является единственным документом стратегического планирования, прямо ориентированным на развитие профессиональной подготовки рабочих кадров и достаточно комплексно определяющим подходы к решению проблем, существующих в этой области.

Цель Стратегии — создание в Российской Федерации современной системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций (далее — Система), способной:

- обеспечивать подготовку квалифицированных рабочих, служащих и специалистов среднего звена в соответствии с потребностями экономики и общества;
- гибко реагировать на социально-экономические изменения;
- предоставлять широкие возможности для различных категорий населения в приобретении необходимых профессиональных квалификаций на протяжении всей трудовой деятельности.

Для достижения цели Стратегией предлагается решение комплекса основных задач:

- Обеспечение соответствия квалификаций выпускников требованиям экономики.
- Консолидация усилий и ресурсов бизнеса, государства и образовательных организаций в развитии Системы.
- Создание и обеспечение широких возможностей для различных категорий населения в приобретении необходимых квалификаций на протяжении всей трудовой деятельности.
- Создание условий для успешной социализации и самореализации обучающихся.

Стратегией, в отличие от иных документов стратегического планирования, определены механизмы участия работодателей в решении задач обеспечения квалифицированными кадрами предприятий (организаций) за счет использования различных форм государственно-частного партнерства, в том числе:

- создание структурных подразделений профессиональных образовательных организаций на предприятиях (в организациях);
- заключение образовательными организациями концессионных соглашений для размещения оборудования предприятиями на отдельных площадях образовательных организаций;
- субсидирование процентных ставок субъектам, инвестирующим заемные средства в развитие инфраструктуры подготовки рабочих кадров

²² Одобрена Коллегией Минобрнауки России, протокол от 18 июня 2013 г. № ПК-5вн.

- (в том числе создание многофункциональных центров прикладных квалификаций, развитие социальной инфраструктуры (общежитий, пищеблоков, стадионов));
- развитие практики целевого обучения обучающихся в профессиональных образовательных организациях (в том числе с заключением договоров, предусматривающих меры социальной поддержки обучающихся и педагогических работников);
 - создание региональных (отраслевых) фондов целевого капитала профессионального образования (в том числе для подготовки и профессионального обучения кадров для малого и среднего бизнеса);
 - реализация схемы финансирования подготовки кадров на основе индивидуальных образовательных сертификатов;
 - развитие механизмов и инструментов профессионально-общественной аккредитации и пр.

Стратегия содержит показатели, характеризующие решение задач развития системы профессиональной подготовки рабочих кадров (Таблица 7).

Таблица 7

Показатели Стратегии, характеризующие решение задач развития системы профессиональной подготовки рабочих кадров

Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Удельный вес численности выпускников программ среднего профессионального образования и программы профессионального обучения в общей численности выпускников профессионального образования, %	3,3	6,4	9,7	13,1	16,8	20,4
Доля студентов, проходящих подготовку на основе договоров целевого обучения, в общей численности студентов, обучающихся по программам СПО и практико-ориентированного бакалавриата, %	5	5	10	15	20	25
Число многофункциональных центров прикладных квалификаций, осуществляющих обучение на базе среднего (полного) общего образования, единиц	-	50	100	150	200	250
Количество образовательных организаций, являющихся бюджетными учреждениями, выступивших учредителями и участниками (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ (в том числе учебно-производственных тренинговочных центров, малых молодежных предприятий), в общей численности образовательных организаций, реализующих программы СПО и практико-ориентированного бакалавриата, %	-	20	50	100	150	200
Доля образовательных организаций, создавших кафедры и другие подразделения на предприятиях, в общей численности образовательных организаций, реализующих программы СПО и практико-ориентированного бакалавриата, %	-	20	30	40	50	60

Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Удельный вес числа образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, обеспечивающих доступность обучения и проживания лиц с ограниченными возможностями здоровья, в общем их числе, %	8	10	13	15	18	20
Отношение среднего размера стипендии обучающихся по программам среднего профессионального образования к минимальному размеру оплаты труда, %	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
Удельный вес выпускников, освоивших программы СПО или практико-ориентированного бакалавриата, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей в течение 3 лет после окончания обучения, %	-	5	5	10	15	20
Доля субъектов Российской Федерации, участвующих в движении World Skills Russia, %	-	10	30	50	70	90

Перечень показателей и их значения, определенные Стратегией, не корреспондируются с аналогичными параметрами иных рассмотренных выше документов стратегического планирования.

К числу документов стратегического планирования, в котором затрагиваются вопросы профессиональной подготовки рабочих, следует отнести **постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № 192 «О государственном плане подготовки кадров со средним профессиональным и высшим образованием для организаций оборонно-промышленного комплекса на 2016-2020 годы»** (далее — Постановление № 192).

Постановлением № 192 установлено, что в целях обеспечения организаций оборонно-промышленного комплекса кадрами подготовка кадров со средним профессиональным и высшим образованием для организаций оборонно-промышленного комплекса в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Минобрнауки России, осуществляется в соответствии с государственным планом подготовки кадров со средним профессиональным и высшим образованием для организаций оборонно-промышленного комплекса на 2016-2020 гг. (далее — госплан).

Госпланом определены, в т. ч., задания по подготовке кадров со средним профессиональным образованием для организаций оборонно-промышленного комплекса на 2016-2020 годы (Таблица 8).

Таблица 8

Задания государственного плана подготовки кадров со средним профессиональным образованием для организаций оборонно-промышленного комплекса на 2016-2020 годы, человек

Образовательные программы	Задания госплана				
	2016	2017	2018	2019	2020
Среднее профессиональное образование	2850	2950	2950	2970	3050

Порядок реализации госплана утвержден приказами Минобрнауки России № 1217; Минпромторга России № 3379; Госкорпорации «Роскосмос» № 3; Госкорпорации «Росатом» № 1/1018-П от 27 октября 2015 г.

Перечень образовательных организаций, осуществляющих подготовку кадров со средним профессиональным и высшим образованием для организаций оборонно-промышленного комплекса (145 федеральных государственных образовательных учреждений) определен приказом Минобрнауки России от 6 июля 2015 г. № 669.

В стадии разработки находится приоритетный проект «Образование» по направлению «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий» («Рабочие кадры для передовых технологий») (далее — ПП «Образование»).

Цель приоритетного проекта (срок реализации — 2016-2020 годы), согласно паспорту ПП «Образование», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 г. № 9), — создание в Российской Федерации конкурентоспособной системы среднего профессионального образования, обеспечивающей подготовку высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров в соответствии с современными стандартами и передовыми технологиями, обеспечив увеличение к концу 2020 года до 50 тыс. человек численности выпускников образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, продемонстрировавших уровень подготовки, соответствующий стандартам Ворлдскиллс Россия.

В паспорте ПП «Образование» приводятся количественные показатели развития системы среднего профессионального образования, достижение которых планируется в 2020 году, по завершении проекта (Таблица 9).

Таблица 9

Показатели развития системы среднего профессионального образования по времени планируемого достижения, 2017-2020 годы

Наименование показателя	Тип показателя	Базовое значение	2017	2018	2019	2020
Численность выпускников образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, продемонстрировавших уровень подготовки, соответствующий стандартам Ворлдскиллс Россия (тыс. чел. за год)	основной	0,5	2,5	10	30	50
Количество специализированных центров компетенций в субъектах Российской Федерации, аккредитованных по стандартам	аналитический	0	85	115	125	175

Паспорт ПП «Образование» содержит описание запланированных результатов проекта, предусматривающих, в том числе:

- внедрение в образовательных организациях, реализующих программы среднего профессионального образования, к 2020 году новых федеральных государственных образовательных стандартов (далее — ФГОС СПО) по наиболее востребованным, новым и перспективным профессиям и специальностям, соответствующие современным стандартам и передовым технологиям;
- проведение в образовательных организациях, внедривших новые ФГОС СПО, государственной итоговой аттестации выпускников с использованием нового инструмента оценки качества подготовки кадров - демонстрационного экзамена;
- формирование сети образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, в которых создана материально-техническая и учебно-методическая база для подготовки кадров в соответствии с современными стандартами и передовыми технологиями и проведения демонстрационного экзамена, включающей не менее 7 межрегиональных центров компетенций и 175 специализированных центров компетенций, аккредитованных по стандартам Ворлдскиллс Россия;
- повышение квалификации по вопросам внедрения новых образовательных стандартов среднего профессионального образования в образовательных организациях, внедривших новые ФГОС СПО, всех педагогических и руководящих работников;
- подготовка не менее 30 тыс. экспертов для проведения демонстрационного экзамена и чемпионатов «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)»;

- повышение квалификации не менее 2800 мастеров производственного обучения и др.

Согласно ПП «Образование», к 2020 году будет сформирована и апробирована новая модель конкурентоспособной системы среднего профессионального образования.

- Проведенный анализ показал, что при наличии целого ряда стратегических документов, однако отсутствует комплексность, системность, преемственность взглядов относительно перспектив профессиональной подготовки рабочих, скоординированность и взаимосвязка положений документов стратегического планирования, вытекающая, в том числе, из правовой неурегулированности ряда вопросов.
- Как следствие, в документах стратегического планирования либо вообще не определены, либо зафиксированы различные цели, задачи, направления действий и мероприятия по совершенствованию профессиональной подготовки рабочих кадров, наборы планируемых показателей/индикаторов и их количественные значения.
- При этом содержащиеся в документах стратегического планирования положения, направленные на решение проблем профессиональной подготовки рабочих, не содержат описаний конкретных действий, обеспечивающих выполнение международных обязательств Российской Федерации, в частности, в части организации профессиональной ориентации населения. Не раскрываются практические мероприятия, направленные на повышение престижа рабочих профессий.
- С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о наличии рисков недостаточно комплексного решения проблем профессиональной подготовки рабочих в рамках документов стратегического планирования и нерационального расходования средств бюджетной системы Российской Федерации на эти цели.

Подготовлено Управлением социальной политики

Для заметок

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for writing notes.

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

ac.gov.ru/publications/



facebook.com/ac.gov.ru



twitter.com/AC_gov_ru



youtube.com/user/analyticalcentergov



linkd.in/IrGDqJU