

Илясов Е.П.

Проблемы эффективности государственной поддержки и регулирования сферы подготовки кадров.

Неэффективность поддержки в развитии системы подготовки кадров со стороны государственных органов отмечалось практически всегда. Изменение роли государства в российском обществе в целом, принятие нового законодательства, приведшее к многообразию организационно-правовых форм в сфере образования, а главное - резкое снижение государственного финансирования этой сферы фактически привело к смене самой модели образования в стране: от государственной к смешанной. Однако суть этих изменений по настоящему не осознана ни потребителями образовательных программ, ни руководителями образовательных учреждений, ни государственными чиновниками.

Негативное воздействие на становление и развитие эффективного управления персоналом, вызванное отсутствием стратегии при проведении государственной политики регулирования, дополнялось противоречивостью законодательства, проблемами финансово-кредитного и налогового характера. Нарастающий поток нормативных актов разного уровня, особенно ведомственных актов, нередко искажающих основное законодательство, рождает атмосферу перманентного правового хаоса, запутывал правоприменительную практику, служил питательной средой правового нигилизма, укореняющегося в сознании значительной части руководителей предприятий государственного и частного секторов экономики. Необходимость постоянной адаптации руководителей предприятий к "новым правилам игры" приводила к тому что, долгосрочные интересы предприятия уступают место политике выживания, курс на совершенствование управления подменялся поисками путей для обхода очередных законодательных ограничений. При этом использовались как легальные пути (лоббирование льгот в правительстве на местах и на федеральном уровне), так и полулегальные (поиски брешей и противоречий в законодательных актах).

Принятые в последние годы законы "Об образовании", "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", многочисленные подзаконные акты, готовящийся проект закона "О дополнительном образовании" по своей сути ориентированы почти исключительно на государственно-бюджетную модель образования, обходят молчанием или создают препятствия на пути развития частных и смешанных образовательных центров.

Хорошо известно, что образовательные учреждения и фирмы во всем мире относятся к некоммерческой, или, так называемой, "бесприбыльной сфере деятельности". В России "бесприбыльный" статус образовательных учреждений, дающий льготы или освобождающий от налогов на прибыль и на добавленную стоимость, был узаконен лишь в 1996 году (через семь лет после их возникновения). Согласно законам "О некоммерческих организациях" от 24 декабря 1995 года и "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" (от 5 января 1996 года) лицензия на образовательную деятельность может быть предоставлена лишь государственным образовательным учреждениям или негосударственным образовательным учреждениям, зарегистрированным в форме некоммерческих

организаций.

При этом существует противоречие между организационно-правовыми формами учебных заведений, предусмотренными разными законами. Так в Законе об образовании РФ говорится, что учебное заведение может создаваться "в любых формах, предусмотренными Законом о некоммерческих организациях", хотя по тексту Закона используется лишь термин "образовательное учреждение". В Гражданском Кодексе РФ четко сказано, что "учреждение" может быть создано только государственным учредителем, передающим учреждению имущество в оперативное пользование. В Законе же о некоммерческих организациях говорится, что за хозяйственные результаты деятельности учреждения ответственность несет учредитель, другим же некоммерческим организациям можно передать имущество только в собственность и эта собственность должна навечно оставаться в сфере образования, так что не может быть возвращена учредителю для использования по его усмотрению.

Таким образом, при несомненно важной защите собственности государственных образовательных учреждений от каких-либо посягательств на нее со стороны, одновременно поставлен правовой барьер на пути попыток, скажем, акционерного общества, создать свой учебный центр, как самостоятельное юридическое лицо, имеющее право на лицензию об образовании, передать ему некую собственность в оперативное управление и вернуть ее себе, если принято решение о ликвидации центра. От этих правовых противоречий страдают не только внутрифирменные, но и независимые коммерческие учебные заведения, регистрация которых на практике (скажем в виде автономной некоммерческой организации), фактически, осуществляется в обход закона.

Наиболее динамично развивающийся сегмент рынка образования - бизнес-образование - практически не упоминается, как уже говорилось, в законе и не находит отражения при классификации образовательных уровней. Отраженные в законах и нормативных актах образовательные стандарты, среди прочего, слабо учитывают зарубежный опыт программ подготовки и переподготовки специалистов и, по своей сути, направлены на сохранение или даже восстановление структуры образовательных программ, существовавшей в стране до начала экономической реформы.

Обращает на себя внимание, что принятые в США и Европе в качестве ключевого звена подготовки и переподготовки эффективного менеджмента программы стандарта MBA (Магистр делового администрирования) до сих пор ни в прямой, ни в косвенной форме не нашли отражения ни в одном из принятых законов или подзаконных актов, регулирующих образовательный процесс в стране.

При работе над стандартом магистерских программ их прикладной характер и основное предназначение - получение менеджерами с высшим инженерно-техническим образованием дополнительной специальности (квалификации) менеджера на уровне, фактически соответствующем высшему профессиональному образованию - были искусственно проигнорированы. В результате магистерский стандарт, разработанный в нашей стране как форма подготовки научно-педагогических кадров, оказался ориентированным на "чистую науку" и педагогику, то есть стал как бы уродливым гибридом пятого года типовой ВУЗОВСКОЙ программы и первого года аспирантуры.

Обращает на себя внимание, что согласно действующему законодательству лицензия выдается образовательному учреждению не на тот или иной вид учебной деятельности, а на конкретные, детально прописанные программы с жестким указанием названия и

продолжительности последних.

Подобный характер лицензирования, будучи вполне приемлемым для рутинных, десятилетиями не меняющихся программ бюджетных государственных ВУЗов, одновременно делает невозможным оперативную адаптацию программ бизнес-образования к потребностям рынка, выступая барьером на пути развития. В действующем законодательстве об образовании фактически присутствует монопольное ограничение в пользу государственных образовательных структур, поскольку законодательство фиксирует в качестве дипломов, признаваемых государством, (а отсюда и кадровыми службами большинства предприятий), лишь дипломы государственного образца. Учебное учреждение получает право выдавать их после прохождения лицензирования, аттестации и аккредитации. Возможность для учебной структуры получить через лицензирование, аттестацию и аккредитацию право обеспечить своему диплому государственное признание и приравнять его к диплому государственного образца - даже не предусмотрена.

Серьезным препятствием для создания новых образовательных учреждений, в частности, негосударственных, является существующий порядок регистрации и перерегистрации образовательных структур. Выполнение необходимых для регистрации требований наталкивается на несовершенство или противоречие с действующим гражданским законодательством. Так, для регистрации и перелицензирования требуется юридический адрес одной из государственных бюджетных образовательных структур в связи с требованиями к помещениям, которые должны быть спроектированы для ведения образовательного процесса. Предусматривается, что любое негосударственное образовательное учреждение должно представить договор об аренде учебных помещений у государственной образовательной структуры, с приложением плана арендуемых учебных аудиторий и классов. Это ставит частный сектор бизнес-образования в заведомо ущемленные условия и в зависимость от воли и произвола государственных образовательных структур, нередко с ними конкурирующих и заинтересованных в их упразднении.

Значительная часть руководителей предприятий (38 %) рассматривают государственные программы поддержки повышения квалификации кадров на предприятиях в качестве главного средства решения своих проблем, особенно финансовых. Мнение руководителей учебных заведений по этому вопросу разделились, но многие требуют восстановления государственного финансирования образования в "дореформенных" объемах и ведут буквально-таки ожесточенную борьбу за возврат к прошлому. В такой позиции есть своя логика, поскольку в большинстве развитых европейских стран, и также в Канаде, Японии и др., роль государства в финансировании, поддержке образования действительно весьма высока и это дает большой эффект в развитии нации. Однако, исходя из экономических и политических реалий современной России, это не реалистично, по крайней мере, в обозримом будущем, и государство должно адаптироваться к новым условиям и найти свое место в процессах стимулирования эффективного развития персонала. Однако в России по разным причинам этого пока не происходит.

Серьезные претензии выражаются к государственным органам, оказывающим влияние на бизнес-образование. Так 58% опрошенных отметили не заинтересованность государственных чиновников в развитии менеджмента, хотя две трети опрошенных чиновников опровергают это. Государственные служащие склонны видеть причину

имеющихся проблем в несовершенстве существующего законодательства, неэффективности работы Государственной Думы, в своей же самооценке они достаточно оптимистичны. Многие из них считают, что имеет достаточно полную и объективную картину в состоянии развития персонала в своей отрасли, а остальные полагают, что неплохо знают ситуацию по отдельным предприятиям и проблемам. Они уверены, что на федеральном уровне в том или ином виде проводится целенаправленная политика воздействия на сферу подготовки управленческих кадров, хотя другие сходятся на том, что разрабатываемые меры в этой области либо непоследовательны и принимаются без должного обеспечения, либо реализуются по отдельным направлениям. Лишь немногие однозначно делают вывод, что работа государственных федеральных органов вполне соответствует задачам, условиям и требованиям сегодняшнего дня. Таковы только некоторые проблемы государственной политики в области стимулирования бизнес образования.