

НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКА ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

НАЦІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ ТА ПОЛІТИКА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

NATIONAL STRATEGY AND POLITICS FOR QUALITY IMPROVEMENT OF HUMAN CAPITAL

Розглянуто національну політику Болгарії у сфері розвитку людського капіталу. Досліджено нормативно-правову базу в сфері освіти. Вказано взаємний зв'язок між нормативним порядком і стратегіями та політикою у сфері освіти. Здійснено аналіз ресурсного забезпечення національної політики із забезпечення людського капіталу. Проаналізовані основні засади можливого розвитку системи освіти Болгарії з врахуванням світового досвіду.

Рассмотрено болгарской национальной политики в области развития человеческого капитала. Исследовано нормативно-правовую базу в сфере образования. Указана взаимосвязь между нормативным порядком и стратегиями и политикой в сфере образования. Произведен анализ ресурсного обеспечения национальной политики по обеспечению человеческого капитала. Проанализированы основные принципы возможного развития системы образования Болгарии с учетом мирового опыта.

Social policy is reviewed as one of social functions. Bulgarian state educational policy is defined. A set of terms for securing a high level educational quality is proposed. The regulatory framework of system of education is examined. The interdependence of normative order, strategy and policy in educational field is delineated. Three priorities of the EU countries' development are reviewed: smart growth, sustainable growth, inclusive growth. Bulgarian national policy in human resources development is defined. The list of indicators of "Europe 2020" strategy execution and five national strategies of Bulgaria are indicated. Analysis of the resource provision of national human resources' supply policy is conducted. Science and Education funding features are characterized, in line with budget spending on scientific and research activities. Key fundamentals of feasible development of educational system of Bulgaria are analysed considering the world practices. Courses of farther studies are outlined.

Ключові слова: національна стратегія, політика у сфері освіти, якість людського потенціалу, освіта

Вступ. Образовательная политика – одна из основных социальных функций, осуществляемых государством. По интенсивности выполнения этой политики можно делать обоснованные выводы не только о степени социальности государства, но и о возможностях для его будущего социально-

экономического развития. Образовательная политика имеет целью обеспечить воспитание и образование будущим активным членам общества и создать им возможность полноценной реализации в хозяйственной системе страны. В условиях построения экономики, основанной на знаниях, и в контексте стратегии „Европа 2020”, все категоричнее выступает необходимость в фокусировании национальных ресурсов для построения высокоэффективного образования, что на сегодня является актуальным для научных исследований.

Постановка задачи. Целью статьи является произвести обзор национальных образовательных стратегий и политики в контексте стратегии ЕС „Европа 2020” на основе предложенной Европейским Союзом концепции стратегического развития до 2020 года.

Методология. Основой методического подхода является использования системного анализа при исследовании положений нормативной базы в системе образования Европейского Союза и Болгарии.

Результаты исследования.

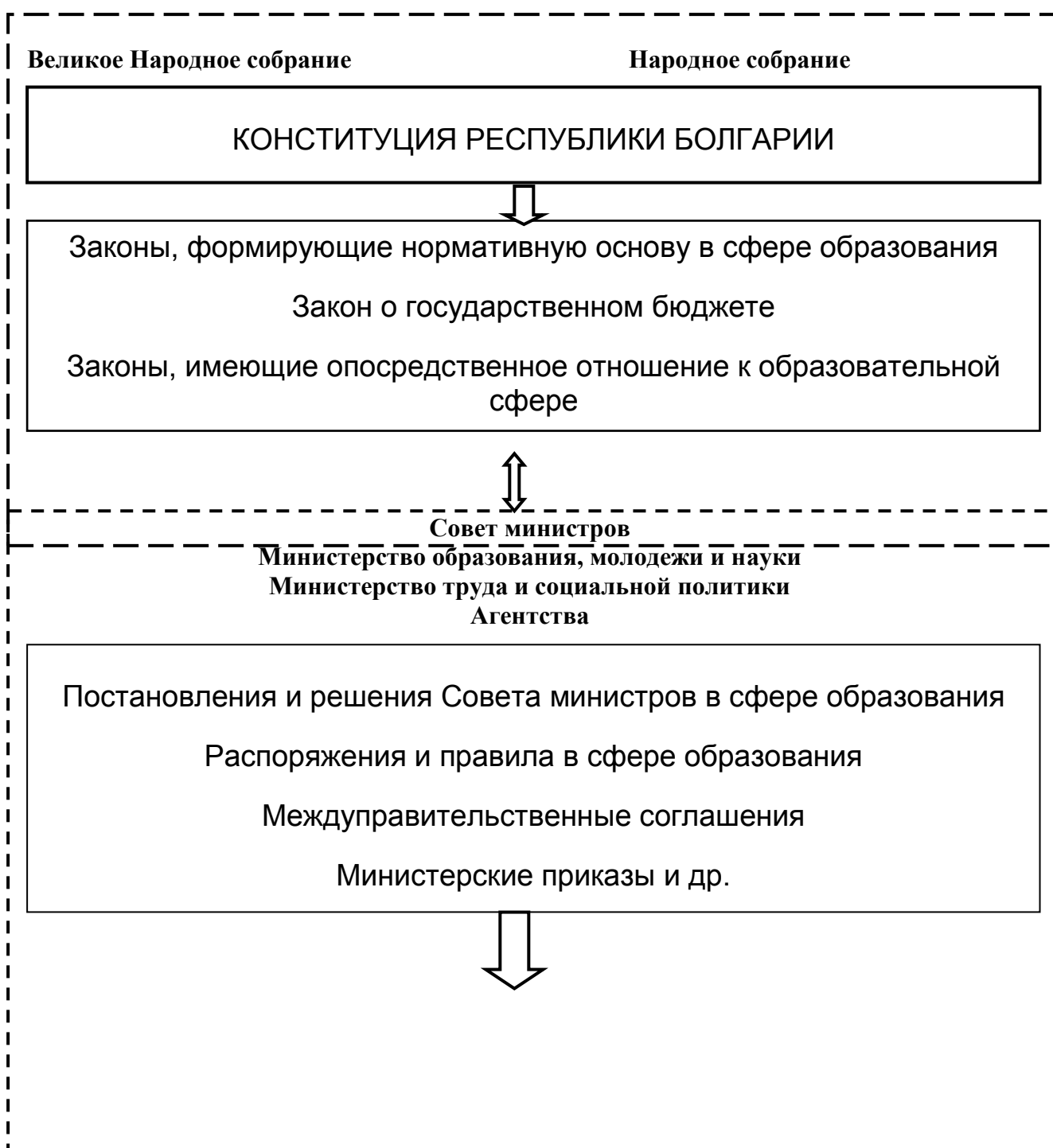
Нормативные основы государственной политики в сфере образования. Государственная политика в сфере образования определяется нормативными актами и реализуется исполнительной властью посредством стратегий и соответствующей политики. Это определяет и тесную взаимосвязь между нормативным порядком и стратегиями и политикой (рис. 1). Направления проводимой государственной политики в сфере образования определены в статье 23 и статье 53 Конституции Республики Болгарии (КРБ). Таким образом, распоряжения статьи 23 и статьи 53 КРБ устанавливают одно из основных прав человека, признанных современным социальным государством, – право на образование. Согласно ст. 23 „Государство создает условия для свободного развития науки, образования и искусства и содействует им“, а в ст. 53 провозглашается право на образование для всех, причем школьное образование установлено в качестве обязательного для лиц до 16-летнего возраста. Законный порядок государственной образовательной политики имеет целью детализировать цитированные выше конституционные постулаты в сфере начального, основного, среднего и высшего образования. Это требует и существования многоаспектного и многопластового законодательного порядка.

Чтобы быть в согласии с КРБ, государственная политика в сфере образования должна гарантировать право на качественное образование всем болгарским гражданам, вдали от любого проявления какой бы то ни было формы дискриминации. В связи с этим государство призвано обеспечить комплекс условий, которые условно могут быть группированы следующим образом:

1. Организационно-управленческие условия, связанные с гарантированием качества проводимого образовательного процесса. Сюда

входит целостная нормативная рамка образовательной сферы (законная и подзаконная), стратегии и политика, которым следует исполнительная власть в этой области. В качестве примера могут быть указаны:

- обеспечение путем единых государственных образовательных требований качественного основного, среднего и высшего образования;
- аккредитация высших учебных заведений;
- требования к педагогическому и научно-преподавательскому персоналу в основном, среднем и высшем образовании;
- специфические требования к „обучению в течение всей жизни”;
- требования к людям со специфическими образовательными потребностями;
- соотношение теоретических знаний и практических умений обучаемых (детей дошкольного возраста, учеников, студентов) и др.



Национальные стратегии и политика в сфере образования
Национальные грантовые схемы в сфере образования
Специфические региональные стратегии, реализуемые как часть
национальных стратегий

Рис. 1. Взаимосвязь между нормативным порядком и стратегиями и политикой в сфере образования

2. Материальные условия, связанные с осуществлением качественного образования. Включаются различные материальные предпосылки для эффективного проведения различных степеней образования и форм:

- учебные здания и связанная с ними инфраструктура;
- содержание учебных заведений;
- учебники для некоторых степеней обучения;
- обеспечение стипендий для обучения и др.

Эти условия обеспечиваются или напрямую государством посредством бюджета, или путем введения специфических льгот. Во втором случае можно указать налоговые льготы или преференциальное кредитование обучения студентов, применяемое с прошлого года.

Это разделение между организационно-управленческими и материальными предпосылками - чисто формальное. Очевидно, что ни одна стратегия или политика не может быть реализована без соответствующего ей материального обеспечения. В этой связи государственная политика, направленная на гарантирование права на качественное образование всем болгарским гражданам в соответствии с их образовательными потребностями и способностями, должна:

- создать условия для свободного развития образования;
- гарантировать качество образования;
- финансировать в различной степени все формы образования (бесплатное основное и среднее образование, преференциальное высшее и «надвысшее» образование и др.);
- стимулировать научные исследования;

- обеспечивать условия для доступа к образованию в соответствии с образовательными потребностями (при определенных условиях) всем болгарским гражданам.

Аналогичными правами болгарских граждан пользуются и все граждане стран ЕС, а также таких стран, с которыми государство подписало двустороннее (или многостороннее соглашение).

Многоаспектность законного порядка основывается на ориентированности на определенную степень и форму образования, которую он регулирует. В этой связи основными законодательными актами являются: Закон о народном просвещении; Закон о профессиональном образовании и обучении; Закон о высшем образовании; Закон о поощрении научных исследований; Закон о кредитовании студентов и докторантов; Закон о развитии академического состава в Республике Болгарии, отменивший Закон о ученых степенях и ученых званиях; Закон о степени образования, общеобразовательном минимуме и учебном плане; Закон о здоровье.

Многослойностью характеризуется иерархией нормативного акта. Так, например, государственная политика в сфере образования в общем упорядочена вышеуказанными законами, но находит конкретизацию и детализацию в следующих подзаконных нормативных актах:

- постановление о выделении средств из государственного бюджета на модернизацию и оптимизацию государственных высших училищ и об определении условий, критериев и порядка их предоставления по бюджетным годам;
- постановление об утверждении размеров платы за сдачу вступительных экзаменов и за обучение в государственных высших училищах по учебным годам;
- постановление об обеспечении и распределении средств на питание детей подготовительных групп в детских садах и школах и учеников от I до IV классов;
- постановление о принятии списка средних школ в Республике Болгарии, определении критериев для включения в список средних школ и принятии финансовых правил расходования средств на дополнительное финансирование в целях обеспечения обучения ученикам средних школ, живущим в других населенных местах и ежедневно едущим в школу;
- постановление об обеспечении целодневной организации учебного дня для учеников I класса в государственных и муниципальных школах;
- постановление о принятии критериев об определении защищенных школ в Республике Болгарии, а также условий и порядка их дополнительного финансирования;

- постановление о принятии Правил об устройстве, деятельности и организации работы Центра образовательной интеграции детей и учеников этнических меньшинств;
- постановление о принятии распоряжения о государственном образовательном требовании годового содержания детей и школьников в государственных и муниципальных детских садах, школах и обслуживающих звеньях;
- постановление об условиях для получения стипендий учениками после получения основного образования;
- распоряжение об обучении детей и учеников со специальными образовательными потребностями и/или с хроническими заболеваниями;
- распоряжение о приеме учеников в государственные и муниципальные школы;
- распоряжение об условиях и порядке осуществления защиты детей с проявлениями яркой одаренности;
- распоряжение об обучении детей со специальными образовательными потребностями и/или с хроническими заболеваниями.

Из сделанного анализа ясно, что нормативный порядок в сфере образования характеризуется многоаспектностью в следующих направлениях:

1. Образовательная политика в основном и дошкольном образовании;
2. Образовательная политика в среднем образовании;
3. Образовательная политика в высшем и «надвысшем» образовании;
4. Специализированная политика, имеющая целью создать условия для определенных групп с ограниченными физическими возможностями воспользоваться своим правом на образование.

Национальные стратегии и политика о повышении качества человеческого капитала. Стратегия ЕС „Европа 2020“ определяет необходимость развития трех взаимно усиливающихся приоритетов [6] развития стран-членов:

- интеллигентный рост: созидание экономики, основывающейся на знаниях и инновациях;
- устойчивый рост: поощрение более экологической и конкурентоспособной экономики с более эффективным использованием ресурсов;
- приобщающий рост: стимулирование экономики, отличающейся высоким уровнем занятости, которая могла бы привести к социальному и территориальному сближению.

Очевидно, что выполнение стратегии „Европа 2020” тесно связано с повышением качества человеческого капитала в каждом из четырех перечисленных выше аспектов образования. Ввиду небольшого объема мы остановимся лишь на основных национальных стратегиях, имеющих отношение к выполнению стратегии „Европы 2020”.

Индикаторы выполнения стратегии „Европа 2020”, имеющие прямое отношение к образовательной системе, - это [6]:

- инвестиции в научно-исследовательскую и развивающая деятельность (НРД) в размере 3 % ВВП ЕС;
- доля учеников, преждевременно выбывших из школы, - ниже 10 %;
- доля молодого поколения с законченным высшим образованием – как минимум 40 %;

Другие два индикатора тоже имеют посредственное отношение к образовательной системе и ее функции содействовать повышению качества человеческого капитала [6]:

- уменьшение на 20 млн. человек числа подверженных угрозе бедности;
- занятость для 75 % населения в возрасте 20—64 лет.

Сейчас идет выполнение следующих пяти национальных стратегий, связанных с выполнением „Европы 2020”:

- Национальная стратегия молодежи (2010 – 2020 г.);
- Национальная стратегия введения информационных и коммуникационных технологий в болгарских школах;
- Стратегия образовательной интеграции детей и учеников этнических меньшинств;
- Национальная стратегия обучения в течение всей жизни (ОВЖ) на период 2008 – 2013 годы;
- Национальная стратегия продолжающегося профессионального обучения на указанный период.

Как уже было выяснено, эти национальные стратегии тесно связаны с финансированием со стороны государства. Следовательно, и возможности для реализации стратегий находятся в тесной связи с их финансовым обеспечением. В табл. 1 и 2 показано финансирование образования и науки в Болгарии на период 2005 - 2012 гг.¹. Общая характеристика основывается на следующем:

- Хроническое недофинансирование системы образования и науки, усугубившееся в значительной мере в последние 3 года. Только для сравнения, по данным Программы развития ООН [7, 8, 9, 10], Республика Болгария поставлена на 95-тую строчку списка 132 стран, в которых расходы на образование относительно ВВП составляют всего

¹ Данные на 2012 г. - из предусмотренного проекта бюджета.

3,3%. В целях сравнения - множество развивающихся стран имеет значительно лучшее финансирование образования, например, в Монголии оно составляет 9% ВВП. Строчка, занимаемая нашей страной в этом списке, чуть ниже позиций Непала и Соломоновых островов, рядом с такими странами, как Бенин и Конго.

- Финансирование науки – ниже минимально допустимого согласно всем рекомендациям ЕС. Реально в ЕС нет государства с более низким финансированием науки [6].
- Это отсутствие финансирования не позволяет выполнять функции, заложенные в Конституции Болгарии. Так, например, в Проекте о бюджете на 2012 г. заложена возможность государственных высших училищ компенсировать отсутствие бюджетного финансирования путем значительного увеличения платы за обучение. Это возводит финансовый барьер перед обучением в университете для многих студентов и порождает социальное неравенство.
- Данные о науке представлены до 2009 г. из-за отсутствия учетных данных в НСИ и Евростат, но ввиду постоянно уменьшаемого бюджета БАН, а также сокращения финансирования высших училищ, можно несомненно ожидать по меньшей мере в два раза меньший % ВВП в 2012 г. относительно 2009 г.

Таблица 1

Расходы на образование и науку как % ВВП Болгарии по годам (2005-2012)

Год	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Образование	4,30	4,00	3,90	3,90	4,10	4,20	3,30	3,50
Наука	0,46	0,46	0,45	0,47	0,53	-	-	-

Таблица 2

Бюджетные расходы на научно-исследовательскую и конструкторскую деятельность по социально-экономическим целям - 2010 год [5]

Составляющая	Тысячи левов	%
Исследование и эксплуатация земной поверхности, вод и атмосферы	14 751	7.6
Охрана окружающей среды	9 099	4.7
Гражданские космические исследования	1 119	0.6
Развитие транспорта, телекоммуникаций и другой инфраструктуры	1 059	0.5
Производство, сохранение, распределение и использование энергии	400	0.2
Совершенствование промышленного производства и технологий	17 857	9.2
Развитие здравоохранения	1 289	0.7

Развитие сельского и лесного хозяйства и рыбной ловли	27 124	13.9
Развитие образования	23 628	12.1
Культурные, развлекательные и религиозные деятельности	1 364	0.7
Исследование политических и социальных систем, структур и процессов	1 238	0.6
Общее развитие знания: НИРД, финансируемая публичными университетскими фондами	20 581	10.5
Общее развитие знания: НИРД, финансируемая другими источниками	69 454	35.6
Оборона	6 055	3.1
Всего	195 018	100.0

Выводы. На основе комплексного подхода к аналитической оценке системы образования (научная новизна), представленные данные показывают значительное расхождение со способами финансирования образования и науки в странах Европейского союза и США, с одной стороны, и Республики Болгарии, с другой. В отличие от администрации президента Б. Обамы, которая в качестве антикризисной меры резко увеличила расходы на образование, мы воспринимаем образовательную систему как бремя. В отличие от стратегии „Европа 2020”, выдвигающей на передний план образование и научные исследования с тем, чтобы повышать конкурентоспособность, мы воспринимаем обучение как генератор расходов, что на практике негативно сказывается. Это контрпродуктивный подход, поскольку, чем ниже квалификация населения, тем ниже будет конкурентоспособность болгарской экономики, а отсюда - и более ограниченные возможности для выделения финансовых средств на образование и науку. Таким образом, теоретически происходит ускоренное вхождение в негативную спираль, и будет становиться еще хуже.

Дальнейшие исследования требуется проводить в разрезе реализации предложенных подходов в процессе функционирования процесса образования с учетом реалий экономик.

Литература

1. Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU, October 2010. / European Union, 2010. – 105 p.
2. Доклади към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. и 2012 г. [Електронний ресурс] - Режим доступа : <http://www.minfin.bg/bg/page/693>
3. Стратегия „Европа 2020”, ЕК, 3.03.2010 [Електронний ресурс] - Режим доступа : <http://www.dw.de/dw/article/0,,5313061,00.html>
4. Рангелова Р. Разходи за НИРД и икономически растеж - международно сравнение. Икономически изследвания, Икономически институт на БАН, 2007. – № 3. – С. 3 - 31.

5. Бюджетни разходи за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) по социално-икономически цели – [Електронний ресурс] - Режим достępu : <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=16&a1=2249&a2=2250#cont>
6. Anguelov, K., National and European Policy and activity organization for intellectual capital development of competitiveness and growth in Bulgaria, KSI, September, 2011. – Vol. 4, Num. 3, [Електронний ресурс] - Режим достępu : http://leidykla.vgtu.lt/conferences/BME_2010/006/pdf/Art-Anguelov.pdf
7. Human Development Reports 2011, United Nations Development Programme (UNDP), 2008-2011– [Електронний ресурс] - Режим достępu : <http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>