



В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Руководство По Политике



Привлечение
Инвестиций
И Создание
Рабочих Мест
В Странах
Центральной
Азии За Счет
Реализации
Программ
Установления
Деловых Связей

**РУКОВОДСТВО ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКЕ
В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО
СЕКТОРА**

**ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
КАДРОВ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ
АЗИИ ЗА СЧЕТ ОПТИМИЗАЦИИ
СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-
ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Настоящий документ и любая приведенная в нем карта не ограничивают статуса или суверенитета над какой-либо территорией, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Инициатива ОЭСР по странам Центральной Азии

Инициатива ОЭСР по странам Центральной Азии, запущенная в ноябре 2008 года, входит в Программу ОЭСР по странам Центральной Азии, направленную на оказание содействия экономическому росту в Афганистане, Казахстане, Кыргызской Республике, Монголии, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. Ее цель заключается в обмене знаниями, опытом и наработками со странами-участницами ОЭСР для создания благоприятного инвестиционного климата, повышения производительности труда, усиления поддержки предпринимательства, развития частного сектора и построения инновационной экономики. Все это позволит укрепить отраслевую конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность региона. Принятый в этой связи подход включает как региональную составляющую, предусматривающую диалог с коллегами из других стран и наращивание потенциала, так и национальный компонент, заключающийся в оказании поддержки в проведении ряда приоритетных реформ. Помимо этого, проводится отраслевой анализ, в рамках которого формируются целевые меры и стратегии, необходимые на отраслевом уровне. В ходе реализации программы государственные органы, частный сектор и гражданское общество вышеуказанных стран взаимодействуют друг с другом и способствуют принятию необходимых мер экономической политики и определению основных препятствий для повышения конкурентоспособности.

Участие в процессе реформирования всех заинтересованных сторон, в том числе иностранных инвесторов, считается залогом эффективности и прозрачности рекомендуемых мер.

ПРЕДИСЛОВИЕ

С 2009 года ОЭСР в рамках Программы по повышению конкурентоспособности стран Евразии сотрудничает с правительствами государств Центральной Азии для формирования благоприятного инвестиционного климата, повышения производительности труда, поддержки предпринимательства, развития частного сектора и построения инновационной экономики, чтобы в итоге повысить конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность региона.

Первым результатом данной работы стала подготовка Обзора конкурентоспособности стран Центральной Азии, представленного в январе 2011 года в Давосе, Швейцария. В публикации были выявлены препятствия, которые государствам региона предстоит устранить, чтобы полностью раскрыть свой потенциал. В ней подчеркивались три основные преграды для повышения конкурентоспособности: устаревающая система образования, которая подрывает будущее человеческого капитала региона, ограниченный доступ малых и средних предприятий к финансированию, а также необходимость оптимизации инвестиционной политики.

Затем, основываясь на полученных результатах, ОЭСР в тесном сотрудничестве с государствами региона разработала возможные стратегии преодоления данных препятствий посредством применения одного конкретного инструмента экономической политики в каждой из трех областей. Настоящее руководство содержит выводы, касающиеся развития человеческого капитала, и рекомендации для государственных властей по оптимизации системы профессионально-технического образования (ПТО) в целях формирования у выпускников необходимых для трудоустройства навыков. Несмотря на то что системы ПТО в Центральной Азии отличаются друг от друга по уровню развития, их всех характеризует несоответствие

между уровнем квалификации работников и требованиями рынка труда. Преодоление этих препятствий приведет к значительному прогрессу во всех странах региона.

За исключением отдельно оговоренных случаев, настоящее руководство по государственной политике основано на материалах заседания Рабочей группы по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, которое состоялось 14-15 декабря 2011 года в Париже, Франция, а также на ответах на вопросы анкеты «Средства поддержки профессионально-технического образования», заполненной в 2011 году всеми участниками, кроме Туркменистана. Поскольку никаких официальных данных Туркменистаном предоставлено не было, в настоящем руководстве содержится оценка конкретной ситуации в стране, основанная на вторичной информации, однако рекомендаций по государственной политике не дается.

Проект осуществлялся в тесном сотрудничестве с властями стран Центральной Азии при финансовой поддержке Европейского союза.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящее руководство по государственной политике стало итогом работы, которая была проведена семью государствами-участниками Инициативы ОЭСР по странам Центральной Азии (Афганистан, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) и представителями Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии под руководством Управляющего комитета. Публикация подготовлена в рамках проекта *«Инвестиции и конкурентоспособность в странах Центральной Азии»*, реализуемого при финансовой поддержке Европейского союза и Казахстана.

Данный доклад составлен под руководством главы Отдела по развитию частного сектора Энтони О'Салливана (ОЭСР, Отдел по развитию частного сектора Управления по вопросам финансирования и предпринимательской деятельности - DAF/PSD) и исполняющего обязанности руководителя Программы по повышению конкурентоспособности стран Евразии Антонио Сомма (ОЭСР, DAF/PSD).

Стратегический контроль осуществляли сопредседатели Инициативы ОЭСР по странам Центральной Азии - Европейский союз и Франция, сопредседатель Рабочей группы по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии - Республика Корея (заместитель руководителя Главного управления по международным экономическим отношениям Министерства иностранных дел и торговли Республики Корея Мун-оп Сон), а также заместитель генерального секретаря ОЭСР Ричард Баучер.

Основными авторами руководства стали Магнус Бьярнасон, Майк Сайкс, Клэр Бурджио (ОЭСР, DAF/PSD) и Эстер Сомфалвы.

Проверили публикацию Михайло Милованович (ОЭСР, Управление по образованию - EDU), Антонио Сомма (ОЭСР, DAF/PSD), Дэниел Кводбек (ОЭСР, DAF/PSD) и Марина Чернова (ОЭСР, DAF/PSD). Ценный вклад и замечания внесли Катрин Хёкель (ОЭСР, EDU), старший научный сотрудник Корейского института по исследованию ПТО д-р Мисуг Джин, генеральный директор Национального центра исследований в области профессионально-технического образования Австралии Франческа Бедди и директор Института по исследованию вопросов квалификации и образования в Австрии Томас Майр.

В странах Центральной Азии существенную поддержку в подготовке данного руководства оказали следующие участники Рабочей группы по развитию человеческого капитала, которые приняли участие в опросе в октябре - декабре 2011 года:

- Руководитель Национальной программы по повышению квалификации кадров Саид Аминуллах Ализай и руководитель Главного управления по политическому планированию и международным отношениям Министерства труда, социальных дел, мучеников и инвалидов Мохаммад Салим Мастур (Афганистан);
- Вице-министр образования и науки Саят Шаяхметов и главный представитель НАО «Холдинг «Касипкор» Аяна Манасова (Казахстан);
- Директор Агентства по профессионально-техническому образованию при Министерстве труда, занятости и миграции Таалайбек Чолпонкулов и начальник Управления профессионального образования Министерства образования и науки Абдыманап Жолдошов (Кыргызская Республика);
- Директор по образованию Министерства образования, культуры и науки Батцэцэг Донров и заместитель руководителя государственного агентства по профессионально-техническому образованию Баймбасурен Нацагдорж (Монголия);

- Начальник Управления начального и среднего профессионального образования Министерства образования Фируза Асфияева и директор государственного учреждения «Центр обучения взрослых» Алишер Фаромузов (Таджикистан);
- Начальник Департамента профессионального образования Министерства образования Алламырат Джораев (Туркменистан);
- Ведущий специалист по профессиональному образованию в Узбекистане Комил Эшпулатов (Кабинет Министров), ректор Ташкентского финансового института Алишер Вахобов (Министерстве высшего и среднего специального образования) и заместитель директора Центра среднего специального, профессионального образования Зайниддин Худайбердиев (Узбекистан).

За редактирование и подготовку окончательной версии к печати отвечали Ванесса Валле (OECD DAF/PSD) и Барбара Затлокал.

Координаторами проекта выступили Дэниел Кводбек (OECD DAF/PSD) и Клэр Бурджио (OECD DAF/PSD) при поддержке Эстер Сомфалвы. Неоценимое содействие в реализации проекта оказали Элизабетта да Прати, Орла Халлидей, Анна Шахтактинская, Иоланта Хмелик, Рената Хеллиот-Таварес и Линн Уитни (ОЭСР, DAF/PSD).

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	11
КРАТКИЙ ОБЗОР	15
ГЛАВА 1 ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В РЕГИОНЕ	24
ГЛАВА 2 ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ ПО ПОДДЕРЖКЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ (ПТО) В СТРАНАХ ОЭСР И ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ЭТОЙ СВЯЗИ СРЕДСТВА	31
Рекомендации ОЭСР по поддержке профессионально-технического образования (ПТО).....	31
ПТО в Австралии	38
ПТО в Австрии.....	45
ПТО в Корее	52
ГЛАВА 3 ОЦЕНКА СРЕДСТВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ПТО В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	61
Афганистан.....	61
Казахстан.....	70
Кыргызская Республика	79
Монголия.....	88
Таджикистан	95
Туркменистан	101
Узбекистан	102
Заключение.....	109
БИБЛИОГРАФИЯ	113
Таблицы	
Таблица 2.1. Категории Австралийской системы квалификаций по областям и эквиваленты в МСКО.....	40
Таблица 3.1. Сравнительный обзор механизмов поддержки ПТО в странах Центральной Азии	111

Рисунки

Рисунок 1.1. Воспринимаемый уровень реформ, проводимых в странах Центральной Азии в рамках политики по развитию человеческого капитала	29
Рисунок 2.1. Привлекательность ПТО в мире	47
Рисунок 2.2. Участие социальных партнеров в производственном обучении в Австрии	50
Рисунок 2.3. Число лиц, получающих профессионально-техническое образование в Корее (1998-2010 года)	56
Рисунок 3.1. Роль Агентства ПТО (АПТО) в Монголии	90
Рисунок 3.2. Система образования в Узбекистане	104

Блоки

Блок 3.1. Имеющиеся данные о ПТО в Афганистане	68
Блок 3.2. Имеющиеся данные о ПТО в Казахстане	77
Блок 3.3. Сотрудничество между ПТУ и частным сектором, Кыргызская Республика	81
Блок 3.4. Имеющиеся данные о системе ПТО в Кыргызской Республике	85
Блок 3.5. Имеющиеся данные о системе ПТО в Монголии	93

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ААНКО	Австралийское агентство по надзору за качеством образования
АБР	Азиатский банк развития
АПТО	Агентство по профессионально-техническому образованию, Кыргызская Республика
АПТО	Агентство профессионально-технического образования, Монголия
АСК	Австралийская система квалификаций
АСОКО	Австралийская система обеспечения качества образования
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВО	Высшее образование
ЕС	Европейский союз
ЕФО	Европейский фонд образования, Турин
КИПТО	Корейский институт по исследованию профессионально-технического образования
КСОЗ	Корейский совет по вопросам образования и занятости
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
МЗТ	Министерство занятости и труда, Корея
МО	Министерство образования
МОКН	Министерство образования, культуры и науки, Монголия
МОНТ	Министерство образования, науки и отчислений

	технологий, Корея
МОТ	Международная организация труда
МПТО	Модернизация профессионально-технического образования
МСЗТ	Министерство социальной защиты и труда, Монголия
МСКО	Международная стандартная классификация образования
МСП	Малые и средние предприятия
МТСВМИ	Министерство труда, социальных дел, мучеников и инвалидов, Афганистан
МТСЗ	Министерство труда и социальной защиты населения, Таджикистан
НГО	Негосударственная организация
НИСО	Национальная информационная система в сфере образования, Корея
НПС	Национальные профессиональные стандарты, Великобритания
НПТО	Непрерывное профессионально-техническое образование
НСК	Национальная система квалификаций
НСПТО	Национальный совет по профессионально-техническому образованию
НСПТОМ	Национальный совет по профессионально-техническому образованию, Монголия
НЦИПТО	Национальный центр исследований в области профессионально-технического образования, Австралия
ОК	Обеспечение качества
ОКЭД	Общий классификатор видов экономической деятельности, Кыргызская Республика

ОСРЧК	Отраслевые советы по развитию человеческого капитала профобразование профессиональное образование
ПТО	Профессионально-техническое образование
СМПТО	Совет министров по профессионально-техническому образованию, Австралия
СПАВ	Совет правительств Австралии
СФОПК	Система формирования и оценки профессиональной компетентности
УИС	Уникальный идентификационный номер студента
ФРМ	Федерация работодателей Монголии
ЦССПО	Центр среднего специального, профессионального образования, Узбекистан
ЮНЕСКО	Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры
GIZ	Немецкое общество по международному сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
IBW	Институт по исследованию вопросов квалификации и образования, Австрия (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft)
IV	Федерация промышленности Австрии (Industriellenvereinigung)
WKÖ	Федеральная хозяйственная палата Австрии (Wirtschaftskammer Österreich)

КРАТКИЙ ОБЗОР

Высокообразованная рабочая сила является одним из краеугольных камней конкурентоспособности в глобальной инновационной экономике. Однако для отдельных работодателей важна, прежде всего, связь между полученным образованием и требованиями, предъявляемыми к работе. Несоответствие между потребностями работодателей и тем, что дает система образования, ведет к нехватке квалифицированных специалистов, чрезмерной зависимости от иностранной рабочей силы, безработице и снижению конкурентоспособности экономики. В настоящем руководстве предлагаются рекомендации по развитию человеческого капитала и преодолению дефицита квалифицированных кадров в каждой стране за счет поддержки системы профессионально-технического образования (ПТО), а также даются советы по обеспечению соответствия между профессиональными навыками специалистов и требованиями рынка труда.

Страны Центральной Азии могут повысить конкурентоспособность, воспользовавшись сильными сторонами своей системы образования

Настоящее руководство составлено на основе ключевых выводов о развитии человеческого капитала, которые были сделаны в *Обзоре конкурентоспособности стран Центральной Азии*, опубликованном ОЭСР в июле 2011 года. В Обзоре отмечается, что государства данного региона могут повысить конкурентоспособность экономики, воспользовавшись сильными сторонами своей системы образования, к которым в большинстве случаев можно отнести высокий уровень грамотности, большие цифры приема детей обоих полов в учреждения начального и среднего образования, а также превышение численности студентов вузов над средними показателями.

Однако существует ряд препятствий, которые странам предстоит преодолеть. Особенно это касается чрезмерно централизованного контроля и низких государственных расходов из расчета на одного учащегося. Региональным властям необходимо собирать и публиковать статистические данные по образованию, разработать стратегии повышения качества высшего профессионального образования, увеличить процент выпускников и ослабить государственный контроль. Помимо этого, международный опыт предполагает формирование стратегий по обеспечению соответствия ПТО требованиям рынка труда, например за счет проведения консультаций с представителями работодателей. Основное внимание в настоящем руководстве уделяется одной конкретной рекомендации *Обзора конкурентоспособности стран Центральной Азии*, а именно построению системы ПТО, учитывающей требования рынка труда.

Государства Центральной Азии могут с пользой применить передовой опыт стран ОЭСР в сфере ПТО

В 2010 году, проанализировав опыт 17 стран мира в сфере образовательной политики, ОЭСР опубликовала рекомендации по поддержке профессионально-технического образования (ОЕСД, 2010). Данный анализ позволил выявить две большие группы средств, которые должны быть в каждом государстве: механизмы привлечения ключевых заинтересованных сторон (работодатели и профсоюзы) и способы оценки эффективности образования. Участие социальных партнеров в разработке системы ПТО имеет большое значение, особенно если она призвана формировать у выпускников необходимые для трудоустройства навыки. Определить эффективность обучения позволяют системы квалификаций, стандартизованный процесс оценки квалификаций, присваиваемых по окончании ПТО, оптимизация данных, особенно о влиянии ПТО на перспективы трудоустройства, а также формирование образовательной политики на основе собранного фактического материала и результатов исследований. Важную роль в оценке принимаемых решений играет обоснование тех или иных мер в отношении ПТО и анализ их воздействия.

Такие страны ОЭСР, как Австралия, Австрия и Корея, были выбраны в качестве примеров для иллюстрации различных подходов к ПТО, которые можно использовать в Центральной Азии. Австралия заслужила внимание тем, что осуществляет активную научно-исследовательскую деятельность в сфере ПТО, а также использует фактический материал для принятия взвешенных решений в данной области. Кроме того, она характеризуется относительно молодой системой ПТО и грамотно составленной системой квалификаций, которую она ввела одной из первых среди других стран ОЭСР. Австрийский пример демонстрирует традицию сотрудничества с социальными партнерами (представительные органы работников и работодателей), которые на равных началах участвуют в процессах ПТО. Помимо этого, чтобы учитывать требования рынка труда при формировании образовательной политики, Австрия проводит научные исследования и анализы. Опыт Кореи подтверждает важность сбора данных и проведения исследований, так как они составляют «социальную инфраструктуру» систем ПТО.

Необходимость оптимизации систем ПТО в странах Центральной Азии

Системы ПТО в Центральной Азии в целом развиты намного меньше, чем в странах ОЭСР, однако большинство государств региона в настоящее время работает над расширением участия социальных партнеров, в том числе работодателей, в процессе планирования и проведения обучения. Кроме того, большинство стран приступило к разработке информационно-справочных средств поддержки системы ПТО, таких как национальная система квалификаций (НСК).

Несмотря на то что многие государства уже начали формировать систему ПТО, до сих пор остается ряд нерешенных проблем. В большинстве стран Центральной Азии работодатели и профсоюзы формально имеют равные права участия в системе ПТО, хотя работодатели, как правило, представлены в большей мере. В свою очередь, малые предприятия и индивидуальные предприниматели принимают менее активное участие по сравнению с крупными предприятиями. Большинство государств региона

считают создание НСК приоритетной задачей, однако на практике конкретные планы разработки НСК имеются лишь у Афганистана, Казахстана и Монголии. Остальные страны намерены со временем создать информационно-справочные средства, но их планы находятся еще на очень ранней стадии. Более того, статистические службы всех стран Центральной Азии собирают некоторые базовые сведения о ПТО, однако большинство государств не способно проводить более глубокий анализ данных для обоснованного формирования политики в данной сфере.

В настоящем руководстве подчеркивается ряд аспектов, на которые государствам региона следует обратить внимание:

- Для расширения участия МСП и работодателей в целом им надо предоставить определенные стимулы, например освободить от уплаты налогов в отношении отчислений на образовательные нужды, как это практикуется в Монголии.
- Совершенствование базы данных, в частности за счет мониторинга трудоустройства выпускников и проведения опросов среди работодателей, позволит укрепить обратную связь и обеспечить соответствие между потребностями работодателей и учащихся.
- Разработка обязательной НСК, связанной с инструментами оценки, даст властям возможность принимать целевые меры в сфере ПТО.

Учитывая индивидуальную ситуацию в каждой стране Центральной Азии, власти могли бы обратить внимание на следующие рекомендации по пересмотру действующих систем ПТО:

Афганистан

- Первоочередной задачей правительства должна стать разработка национального учебного плана для профессионально-технического образования. Не менее важным является создание НСК, которая поможет ответить на вопрос о минимальной квалификации, необходимой выпускникам средних специальных учебных заведений для получения высшего образования.

- Систему ПТО можно улучшить, создав совместно с Министерством образования и всеми заинтересованными представителями правительства и негосударственных организаций агентство по ПТО, подведомственное Министерству высшего образования. В настоящее время вопросами образования занимаются министерства образования, высшего образования, труда, связи, энергетики и транспорта, а также многочисленные негосударственные организации, практически не взаимодействующие друг с другом.
- Из-за нехватки ресурсов в системе ПТО правительству Афганистана следует и далее поддерживать тесное сотрудничество с различными спонсорами, международными организациями и двусторонними донорами. Это будет способствовать более активному обмену студентами и специалистами, а также позволит заручиться иностранной поддержкой.

Казахстан

- Казахстан вовлекает в образовательный процесс работодателей и профсоюзы на государственном и особенно активно на областном уровне в стремлении удовлетворить потребности регионов страны. Чтобы не усугублять регионального неравенства, необходимо сгладить расхождения, которые могут возникнуть в связи с разницей в сумме средств, которые региональные и муниципальные органы власти могут выделить на ПТО.
- Правительству рекомендуется обеспечить, чтобы роль профсоюзов в разработке и реализации государственной политики в сфере ПТО не ослабевала. Несмотря на равный статус, работодатели занимают более важное положение и оказывают более сильное влияние из-за того, что они являются поставщиками рабочих мест. В то же время требуется расширить участие малых и средних предприятий (МСП), так как они в меньшей степени представлены в системе ПТО, чем крупные фирмы.

- Для разработки грамотных мер важно обеспечить сбор дополнительных данных и проведение более глубоких научных исследований. Сюда относятся опросы среди выпускников, продольные исследования и мониторинг трудоустройства бывших студентов, а также информация о мобильности выпускников и уровне удовлетворенности работодателей новыми сотрудниками.

Кыргызская Республика

- Чтобы система ПТО соответствовала требованиям рыночной экономики, необходимо предоставить всем заинтересованным сторонам стимулы для участия в управлении ПТО и усовершенствовать механизмы привлечения тех участников, которые представлены в недостаточной мере, например МСП. Чаще всего МСП не входят в объединения работодателей и мало участвуют в управлении ПТО. Помимо этого, такие заинтересованные стороны, как профсоюзы, не всегда активно проявляют свою позицию при формулировании образовательной политики.
- Для обеспечения качества профессиональной подготовки и приведения ее в соответствие с формальными квалификациями большое значение имеет введение независимого экзамена для оценки и аттестации не только выпускников средних специальных учебных заведений, но и всех тех, кто приобрел навыки не в процессе формального обучения и поэтому не имеет официально признанной квалификации.
- Для выработки целевых мер необходимо обеспечить наличие целого ряда данных о программах профессионально-технического образования, соответствующих учебных заведениях и их выпускниках. В стране имеется информация о числе учащихся, но проводится недостаточно опросов и анализов динамики развития ПТО. Сбор и анализ данных полностью финансируется иностранными донорами, так как средства из государственного бюджета не выделяются. Однако для выработки целевых мер необходимо

наращивание потенциала в сфере сбора и анализа соответствующих данных.

Монголия

- Стоит обеспечить более активное участие профсоюзов в системе ПТО. В Национальный совет по профессионально-техническому образованию Монголии входят представители как работодателей, так и профсоюзов. Тем не менее, несмотря на перспективы расширения участия работодателей в системе ПТО, профсоюзы по-прежнему недостаточно представлены в разработке и проведении обучения.
- В долгосрочной перспективе следует рассмотреть возможность наращивания потенциала, особенно в сфере сбора и анализа данных. Монголия располагает неплохим набором административных данных о ПТО, однако страна могла бы развить свой аналитический потенциал для учета более широкого комплекса показателей при формировании образовательной политики. В настоящее время сбор более полных сведений, например мониторинг трудоустройства выпускников средних специальных учебных заведений, проводится в форме экспериментальных исследований. Главная задача заключается в том, чтобы эти пилотные проекты переросли в общую стратегию.

Таджикистан

- В стране задействованы механизмы привлечения заинтересованных сторон, однако на практике их участие носит ограниченный характер. Власти могли бы рассмотреть возможность проведения информационной кампании, призванной мотивировать работодателей к участию в разработке учебных планов и программ обучения, учитывающих потребности отраслей, в которых они работают. Определенную пользу принесет предоставление таких стимулов, как налоговые вычеты в отношении расходов на образовательные нужды.
- Совершенствование методики сбора данных будет способствовать более глубокому и подробному анализу

отрасли. В настоящее время сведения о профессионально-техническом образовании носят ограниченный характер, а их анализ проводится вручную.

Туркменистан

- В Туркменистане есть средние специальные и высшие учебные заведения, однако до сих пор нет единого органа, ответственного за профессионально-техническое образование. Каждое учреждение считается самостоятельным. Правительство уделяет все больше внимания вопросам ПТО, однако перед страной стоят существенные проблемы. Власти пока что не сформировали принципиальных основ системы ПТО. Поскольку Туркменистан не предоставил официальной информации, имеющихся данных недостаточно для предложения рекомендаций по государственной политике.

Узбекистан

- Расширение участия малых предприятий в процессе формирования образовательной политики позволило бы разрабатывать программы обучения, в большей мере учитывающие потребности рынка труда. На сегодняшний день механизм формирования образовательной политики предусматривает равные права участия как для работодателей, так и для профсоюзов, однако на практике это касается лишь крупных фирм, в то время как частные малые предприятия зачастую не задействованы в процессе.
- Для обеспечения последовательности мер, принимаемых в сфере ПТО, следует оптимизировать информационную базу, регулярно используя различные аналитические средства, позволяющие в большей мере учитывать потребности участников учебного процесса (например, мониторинг трудоустройства выпускников и опросы среди работодателей). Государственная политика в сфере образования в определенной степени формируется с учетом фактического материала, однако данные, получаемые в ходе мониторинга

трудоустройства выпускников и опроса работодателей, могли бы послужить основой для более тщательного планирования.

- В стране действуют профессиональные стандарты для всех специальностей ПТО, однако нет национальной системы квалификаций (НСК). Создание такой системы, желательно в привязке к инструментам оценки, даст Министерству образования возможность разрабатывать грамотные целевые меры в сфере ПТО.

ГЛАВА 1

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В РЕГИОНЕ

Высокообразованная рабочая сила является одним из краеугольных камней конкурентоспособности в глобальной инновационной экономике. В данной главе оценивается уровень развития человеческого капитала в регионе на основе *Обзора конкурентоспособности стран Центральной Азии* (ОЕСД, 2011), опубликованного ОЭСР в июле 2011 года.

Несмотря на хорошую базу для развития человеческого капитала, существует много проблем, препятствующих совершенствованию системы образования

Человеческий капитал в странах Центральной Азии характеризуется рядом сильных сторон, таких как высокий уровень грамотности, большие цифры приема детей обоих полов в начальные и средние учебные заведения, а также превышение числа студентов вузов над средними показателями. Тем не менее, даже в самых развитых государствах региона человеческий капитал находится на более низком уровне, чем он должен и может быть. Это обусловлено рядом факторов, негативно сказывающихся на системе образования: чрезмерный централизованный контроль над учебным планом, низкие государственные расходы из расчета на одного учащегося и небольшая доля лиц, повышающих свою квалификацию - все это ведет к несоответствию между имеющимися у работников навыками и требованиями рынка труда. Это тормозит национальную экономику и ограничивает потенциал повышения конкурентоспособности.

Ограниченные инвестиции в развитие человеческого капитала препятствуют повышению качества образования

Инвестиции в развитие человеческого капитала невелики, что ограничивает возможности повышения производительности труда в регионе. За исключением Кыргызской Республики, во всех странах Центральной Азии расходы на учащихся, получающих среднее и высшее образование, представляют незначительную часть доходов на душу населения по сравнению со среднемировыми показателями. Более того, быстрый прирост молодого населения в пяти из семи государств региона (кроме Казахстана и Туркменистана) по сравнению с развитыми странами Западной Европы и Северной Америки означает, что в обозримом будущем властям потребуется в рамках государственно-частного партнерства вкладывать больше средств в образование, чем странам ОЭСР, чтобы поддерживать конкурентоспособный уровень образования.

На сегодняшний день в школах и высших учебных заведениях Центральной Азии дается образование ненадлежащего качества, которое к тому же слишком теоретизировано. Это ведет к низкому уровню производительности труда и неспособности применить полученные знания в работе и дальнейшей жизни. Кроме того, большинство государств Центральной Азии испытывает острую нехватку достоверных и сопоставимых на международном уровне качественных и количественных данных об образовании и развитии навыков.

Несоответствие между предложением национальной системы образования и спросом работодателей, особенно в сфере ПТО

Для отдельных работодателей важно, прежде всего, то, чтобы уровень образования и подготовки соискателей, будь то выпускники общеобразовательных школ, профессиональных училищ и высших учебных заведений, соответствовал предполагаемым должностным обязанностям. Несоответствие между потребностями работодателей и тем, что предлагает система образования, ведет к нехватке

квалифицированных специалистов и чрезмерной зависимости от иностранной рабочей силы.

Системы образования в странах Центральной Азии в некоторой степени дают учащимся практический опыт. Стандартной процедурой, по крайней мере в некоторых предметных областях, считаются стажировки (производственная практика) у работодателя. Однако предоставление практических знаний и навыков в самих университетах не так распространено.

Комплексные обзоры систем ПТО в Казахстане и Кыргызской Республике, проведенные специалистами ОЭСР, выявили крупные несоответствия между потребностями рынка труда и навыками выпускников. В рамках обзора Казахстана в 2006-2007 годах как работодатели, так и учащиеся жаловались на недостаточный практический опыт, особенно в медицине, здравоохранении и преподавании (ОЭСР, 2007). Работодатели Кыргызской Республики отметили аналогичные проблемы. Им хотелось бы, чтобы государство выделяло больше средств на подготовку высокообразованных кадров, особенно технических специалистов и сотрудников по работе с персоналом. В других странах региона подобные исследования не проводились.

Нехватка необходимых работодателям навыков наиболее остро ощущается в системе профессионально-технического образования (ПТО):

- Обзор высшего образования в Казахстане, проведенный ОЭСР в 2006-2007 годах, показал, что работодателей устраивает уровень подготовки выпускников, при этом они считают, что система готовит слишком мало научных и технических специалистов. Намного больше их беспокоит неадекватное количество выпускников профессионально-технических учебных заведений, которых можно принять на работу в качестве технического персонала или менеджеров среднего звена. Помимо этого, проведенный ОЭСР обзор выявил, что профессиональные колледжи в Казахстане обладают низким статусом, получают недостаточно финансирования и не воспринимаются

как часть системы высшего образования. Отсутствие связи между двумя системами неоправданно затрудняет переход учащихся от одной ступени к другой.

- Обзор, проведенный ОЭСР в Кыргызской Республике, выявил слабую систему ПТО, которая продолжает ухудшаться на фоне растущего спроса на ПТО и острой потребности молодых людей в получении востребованных на рынке труда специальностей. Кроме того, было установлено, что половина лиц в возрасте от 15 до 29 лет являются безработными вследствие сокращения числа государственных предприятий и потери традиционных рабочих мест. За период с 2002-2003 по 2007-2008 год доля таких безработных, получающих государственную финансовую поддержку, упала с половины до одной трети. Многие из них получают ПТО, так как не в состоянии оплатить высшее образование, и полагают, что по окончании профессионально-технического училища смогут поступить в вуз. Однако, как показывает тенденция, их шансы на окончание среднего специального учебного заведения и поступление в университет уменьшаются.

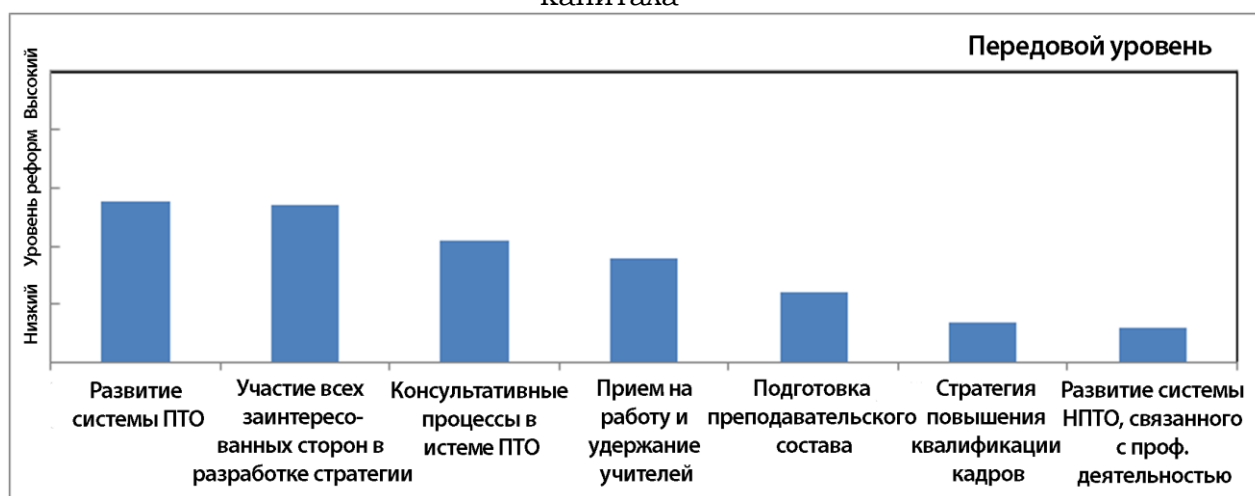
ПТО во всех семи странах Центральной Азии осуществляется в отдельных профессиональных школах или специализированных классах средних школ, а также в учреждениях среднего профессионального образования. Предыдущее исследование дало ограниченную информацию о системах ПТО в других странах Центральной Азии, однако нет оснований полагать, что они не сталкиваются с проблемами, обнаруженными в Казахстане и Кыргызской Республике.

Системы ПТО должны в большей мере отвечать требованиям рынка труда

При подготовке первого *Обзора конкурентоспособности стран Центральной Азии* (ОЭСР, 2011) ОЭСР оценила уровень реформ в сфере развития человеческого капитала, основываясь на мнении государственного и частного сектора всех семи стран. Результаты показали, что представители государственного и частного сектора считают, что уровень

реформирования в этой сфере намного ниже передового (Рисунок 1.1). Региональным властям рекомендуется собирать и публиковать статистические данные по образованию, разработать стратегии повышения качества высшего образования, повысить процент выпускников и ослабить государственный контроль. Помимо этого, стоит сформировать стратегии обеспечения соответствия ПТО требованиям рынка труда.

Рисунок 1.1. Воспринимаемый уровень реформ, проводимых в странах Центральной Азии в рамках политики по развитию человеческого капитала



Примечание: «Передовой уровень» означает ориентир, используемый при проведении опросов на тему повышения конкурентоспособности за счет оптимизации государственной политики, который соответствует наиболее высоким стандартам ОЭСР. Высокий уровень реформирования соответствует передовому опыту, а низкий означает нехватку реформ.

Источник: OECD (2011), Competitiveness and Private Sector Development: Central Asia 2011 Competitiveness Outlook, OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264097285-en](https://doi.org/10.1787/9789264097285-en)

Основное внимание в настоящем руководстве уделяется одной конкретной рекомендации *Обзора конкурентоспособности стран Центральной Азии*, а именно построению системы ПТО, которая в большей мере учитывала бы требования рынка труда. ОЭСР составила анкету на тему ПТО, состоящую из двух частей: в первой рассматривается участие социальных партнеров, т.е. механизмы привлечения заинтересованных сторон, работодателей и профсоюзов, а вторая посвящена информационно-справочным средствам, таким как системы квалификаций, процедуры оценки, сбор и анализ данных, а также проведение научных исследований. Анкеты были разосланы политикам Центрально-Азиатского региона, ответственным за ПТО, и все государства, за

исключением Туркменистана, дали ответы и комментарии, послужившие отправной точкой для анализа каждой отдельной страны.

ГЛАВА 2

ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ ПО ПОДДЕРЖКЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ (ПТО) В СТРАНАХ ОЭСР И ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ЭТОЙ СВЯЗИ СРЕДСТВА

ПТО может оказать сильное влияние на конкурентоспособность экономики, выпуская квалифицированных специалистов, обладающих востребованными на рынке труда навыками, подготавливая молодежь к работе и повышая квалификацию кадров старшего возраста. Страны ОЭСР все чаще признают вклад ПТО в формирование профессиональных и технических навыков (OECD, 2012). Однако перед системами ПТО стоит ряд проблем. Осуществляемое на базе учебных заведений ПТО зачастую не учитывает быстро изменяющиеся потребности рынка труда, разрывая связь между спросом и предложением кадров.

Рекомендации ОЭСР по поддержке профессионально-технического образования (ПТО)

Для решения вышеуказанных проблем ОЭСР в 2007 году приступила к проведению тематического обзора ПТО, по итогам которого вышла в свет публикация «*Обучение в интересах работы. Обзор профессионально-технического образования*» (OECD (2010), *Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training*). В ней ОЭСР представила разнообразный опыт формирования политики в сфере ПТО, имеющийся у 17 стран мира, и предложила комплекс общих рекомендаций, призванных помочь странам в разработке собственных мер. В шестой главе публикации отмечаются средства, которые необходимы для обеспечения надлежащей работы систем ПТО и их соответствия потребностям рынка

труда. Большое значение имеют две следующие группы средств:

- механизмы привлечения ключевых заинтересованных сторон (работодателей и профсоюзов)
- средства оценки эффективности образования и подготовки

Работодатели и профсоюзы являются основными заинтересованными сторонами, которых необходимо вовлечь в процесс обучения и разработки политики в сфере ПТО, так как первые, как никто другой, способны озвучить кадровые потребности рынка труда, а вторые играют важную роль в представлении мнения учащихся и интересов работников. В этой связи важно обеспечить, чтобы данные стороны действительно участвовали в процессе формирования образовательной политики. Средства оценки эффективности образования необходимы для определения, признания и анализа ценности программ профессиональной подготовки. Сюда относятся системы квалификаций, процедуры оценки, сбор и анализ данных, а также научные исследования.

Механизмы привлечения заинтересованных сторон в ПТО

Участие социальных партнеров в разработке системы ПТО имеет большое значение, особенно если она призвана формировать у выпускников необходимые для трудоустройства навыки. Основными заинтересованными сторонами в ПТО являются учащиеся, работодатели и профсоюзы. Как правило, интересы учащихся представляет правительство. В странах ОЭСР данные заинтересованные стороны по-разному участвуют в процессе формирования образовательной политики: они могут обладать полномочиями по принятию решений и выполнять консультативные функции. Кроме того, мероприятия по обеспечению участия заинтересованных сторон могут проводиться на различных уровнях: институциональном, например в школах, отраслевом, региональном или национальном (ОЕСД, 2010). Некоторые страны законодательно закрепили роль работодателей и профсоюзов в разработке и реализации соответствующей политики. Ситуационные исследования в Австралии, Австрии

и Корее (см. Разделы 1.3, 1.4 и 1.5) демонстрируют различные методы, использованные государствами ОЭСР для вовлечения заинтересованных сторон в ПТО.

Работодатели, как никто другой, могут сообщить ПТО такую направленность, которая соответствовала бы текущим потребностям рынка труда. Без них профессионально-технические учебные заведения рискуют готовить специалистов по невостребованным специальностям или формировать у учащихся навыки, которые не существенны для будущей работы. Участие работодателей носит взаимовыгодный характер, так как это поможет им лучше понять школы и систему образования. Несмотря на заинтересованность работодателей в наличии у своих сотрудников навыков общего характера, таких как грамотность и математические способности, они склонны придавать большое значение своей области специализации, не учитывая потребностей учащихся, рабочих и общества в умениях, которые можно было бы применить в различных ситуациях (OECD, 2010).

Профсоюзы могут уравновесить влияние работодателей, отстаивая интересы учащихся и работников. Например, многие работники перемещаются на новые позиции и меняют работодателей в течение карьеры. В этой связи они заинтересованы в получении общей профессиональной подготовки и навыков широкого применения. Таким образом, профсоюзы могут представлять их интересы в отношении тех навыков, о которых не думают работодатели. В то же время данные объединения могут быть заинтересованы в сохранении рабочих мест и поддержании высокого уровня заработной платы за счет ограниченного предложения квалифицированных специалистов. Принимая во внимание потенциально сталкивающиеся интересы сторон, государству отводится роль уравнивающего механизма (OECD, 2010).

Информационно-справочные средства поддержки систем ПТО

Комплексный подход к обеспечению прозрачности и последовательности ПТО предусматривает ряд полезных средств, среди которых системы квалификаций, стандартизованный процесс оценки квалификаций,

присваиваемых по окончании ПТО, оптимизация данных, особенно о влиянии ПТО на трудоустройство, а также метод формирования образовательной политики на основе собранного фактического материала и результатов исследований.

1. Использование систем квалификаций

Национальная система квалификаций (НСК) представляет иерархическую классификацию всех присваиваемых в стране квалификаций, которая позволяет их сопоставлять с зарубежными аналогами. Она предполагает объединение квалификаций, присваиваемых в каждой области образования и подготовки, в единую систему. Зачастую профессиональные стандарты, предписывающие, какими навыками должен обладать человек с той или иной квалификацией и какие задачи он должен быть способен выполнять, используются в качестве основы для разработки НСК, чтобы обеспечить сопоставимость уровней образования в различных отраслях. Введение системы квалификаций имеет большое значение, поскольку она:

- позволяет понять отношения между различными квалификациями и показывает, как занять более высокую позицию в системе;
- оптимизирует управление качеством, так как она показывает, на каком уровне та или иная квалификация сопоставима с другими квалификациями в системе;
- отражает знания и навыки, наличие которых предполагается при присвоении той или иной квалификации;
- вовлекает различных заинтересованных сторон в систему ПТО (ОЕСД, 2010).

В настоящее время многие страны ОЭСР внедряют собственные системы квалификаций или уже сделали это (ОЕСД, 2010), как например Австралия в 1995 году (AQF, 2012). Создание европейской системы квалификаций в 2008 году подтолкнуло государства региона к разработке

национальных систем по общеевропейской модели (OECD, 2010). Все новые квалификации, присваиваемые в Европе с 2012 года, должны соотноситься с определенным уровнем в европейской системе квалификаций (European Commission, 2012).

Во избежание дублирования сфер образования при разработке системы квалификаций следует обеспечить взаимодействие между различными государственными ведомствами. Введение системы квалификаций может быть сопряжено с рядом административных проблем, например натянутые межведомственные отношения, растущее число квалификаций, бюрократия и медленный прогресс; отчасти избежать этих трудностей позволит постепенное введение системы в различных отраслях (OECD, 2010).

2. Средства оценки практических навыков

Оценка полученных учащимися знаний необходима для того, чтобы понять, как хорошо усвоен материал и насколько успешным было преподавание. В большинстве стран ОЭСР регулярно проводятся тесты, которые могут как помогать в обучении, так и проверять знания. Письменные контрольные работы зачастую не так актуальны для учреждений ПТО, как для других учебных заведений. В этой связи не следует забывать о проверке практических навыков и опыта в зависимости от длительности обучения. Странам рекомендуется направить усилия на разработку стандартизированной модели оценки с целью обеспечить сопоставимость уровней знаний, полученных в различных учебных заведениях или в период стажировки. Достичь этого позволит применение общенациональных принципов проверки знаний у всех учащихся в ходе стандартизованного экзамена или проведение периодического анализа профессионально-технических учебных заведений и используемых ими методик (OECD, 2010).

Для сравнения навыков в различных областях большое значение имеет составление профессиональных стандартов. Они содержат подробное описание задач, с которыми человек, обладающий той или иной квалификацией, должен быть в состоянии справиться на рабочем месте. Помимо прочего, данные стандарты включают «характеристику

основополагающих знаний и способностей», требующихся для решения таких задач (UK Commission for Employment and Skills, 2012).

Введение единой национальной системы квалификаций может обеспечить качество образования по всей стране, дав возможность сопоставлять результаты учебных заведений и учеников. Кроме того, это позволит избежать применения местных стандартов обучения и проверки знаний, которые могут оказаться выше или ниже среднего в стране. Помимо этого, НСК усилит информативную функцию квалификаций, благодаря чему потенциальным работодателям будет проще понять, каким уровнем знаний и навыков обладает соискатель. Это повысит мобильность кадров, поскольку новому работодателю будет уже не так важно знать, какое учебное заведение окончил возможный будущий сотрудник. Помимо всего прочего, благодаря сведению дублирующихся действий к минимуму НСК может быть более экономичной, чем местные экзаменационные испытания. И наконец, она будет способствовать признанию неформального образования, и учащиеся, которые обладают определенным опытом, но провели меньше времени в учебном заведении, смогут подтвердить свои навыки, сдав соответствующий экзамен (OECD, 2010).

3. Оптимизация данных о влиянии ПТО на перспективы трудоустройства

Сведения об учащихся и о том, что происходит с ними после окончания учебного заведения, имеют большое значение, так как они показывают, соответствует ли занимаемая выпускником позиция полученному образованию. Кроме того, они позволяют понять актуальность обучения по той или иной специальности для рынка труда. Сбор данных можно осуществлять в рамках опросов, переписи населения и на основе государственных реестров. Целевой группой при проведении опроса могут стать выпускники профессионально-технических учебных заведений через какой-то промежуток времени после завершения обучения - так, для определения места работы бывших студентов можно провести опрос через год после окончания учебного заведения. Это поможет узнать, сколько выпускников работает по специальности, сколько среди них безработных, помогло ли им

полученное образование в работе и есть ли какие-нибудь недостатки у программ и образовательных учреждений. Полезные сведения можно получить и при проведении переписи населения. Лонгитюдные исследования позволяют отследить карьеру выпускников профессионально-технических учебных заведений, однако носят ограниченный характер из-за небольшого размера выборки (ОЕСД, 2010). В государственных реестрах, как правило, содержатся уникальные идентификационные номера граждан, такие как личный номер или номер социального страхования. Использование такого рода данных затрагивает вопросы конфиденциальности личной информации, вот почему к этому следует прибегать только после тщательного взвешивания всех потенциальных преимуществ (ОЕСД, 2010).

Совершенствование базы фактического материала

Важную роль в оценке государственной политики в сфере ПТО играет обоснование предлагаемых мер и анализ их воздействия. Это позволяет определить эффективность образовательной политики и выявить аспекты, в которые необходимо внести коррективы. Принципы оценки государственной политики в сфере ПТО соответствуют методам, используемым для оценки других направлений политики: (1) определение целей и задач, (2) определение факторов, (3) оценка воздействия различных факторов, (4) рассмотрение альтернатив, (5) изучение экономической составляющей и анализ затрат и выгод, а также (6) выбор и реализация наиболее целесообразного варианта. Применение данного метода к ПТО может быть сопряжено с определенными сложностями из-за большого числа участвующих учреждений, среди которых могут быть министерство образования, министерство труда, различные ведомства, объединения работодателей, профсоюзы, научно-исследовательские институты и даже научно-исследовательские подразделения университетов. Для преодоления этих проблем некоторые страны учредили специальные научно-исследовательские институты, занимающиеся сбором и анализом данных и информации о ПТО (ОЕСД, 2010).

В следующих трех разделах на примере Австралии, Австрии и Кореи представлен передовой опыт ОЭСР в сфере поддержки ПТО. Эти страны демонстрируют различные подходы, позволяющие обеспечить гибкость в реализации соответствующих мер.

ПТО в Австралии

Австралия была выбрана для иллюстрации передового опыта ОЭСР, так как эта страна проводит глубокие научные исследования в сфере ПТО и использует фактический материал для принятия взвешенных решений в данной области. Такие научно-исследовательские учреждения, как Национальный центр по исследованию профессионально-технического образования (НЦИПТО), играют важную роль в распространении данных, которые активно используются при формулировании образовательной политики и регулировании качества системы образования. Более того, еще в 1995 году Австралия одной из первых ввела национальную систему квалификаций. Ее пример демонстрирует значимость сбора данных и проведения исследований для реализации эффективной политики в сфере ПТО, а также важность создания национальной системы квалификаций, повышающей мобильность между различными уровнями образования, в частности между ПТО и высшим образованием.

Хорошо сформировавшаяся национальная система с активным участием работодателей

ПТО является неотъемлемой частью системы образования в Австралии. Надзор за системой на государственном уровне осуществляет Совет министров по профессионально-техническому образованию (СМПТО), а на региональном - Совет правительств Австралии (СПАВ), в состав которого входят премьер-министр Австралии, премьер-министры шести штатов и главные министры двух территорий. На национальном уровне работают и другие различные органы, в том числе Национальный совет по обеспечению качества, Национальный отраслевой совет по повышению квалификации и организация «TVET Australia», формирующие национальную систему ПТО. В некоторых из этих органах

представлены работодатели, которые принимают активное участие, особенно в разработке рекомендаций по программам обучения.

ПТО входит в национальную систему квалификаций, которая включает все уровни образования от начальной школы до степени доктора наук. Квалификации, присваиваемые зарегистрированными учебными заведениями, признаются во всех штатах и на всех территориях. В Таблице 2.1. представлен перевод уровней образовательной подготовки в Австралии (ПТО и высшее образование) в Международную стандартную классификацию образования (МСКО)¹. Кроме того, Австралия намеревается ввести согласованные национальные стандарты в рамках Австралийской системы обеспечения качества образования (АСОКО) и учредить национальный регулирующий орган Австралийское агентство по надзору за качеством образования (ААНКО).

Система ПТО служит нескольким целям и ориентирована на различные целевые группы: молодежь, готовящаяся начать карьеру, люди, желающие получить дополнительные навыки, которые помогут им в работе, и те, кто планирует получить образование в сфере, не связанной с неотложными рабочими потребностями, или повысить уровень профессиональной подготовки. Система ПТО во многом помогла рабочей силе получить навыки, необходимые для адаптации в условиях быстрой глобализации экономики Австралии. Например, профессионально-технические учебные заведения подготовили специалистов для финансового сектора, а также творческой индустрии и сферы услуг. На сегодняшний день ПТО дает навыки и квалификации, позволяющие заниматься 80% видами профессиональной деятельности в Австралии. Участвовать в системе могут люди всех возрастов. Согласно последнему *Обзору профессионально-технического образования Австралии за 2008 год* из серии «Обучение в интересах работы», в 2007 году в системе ПТО участвовало 11,3% населения в возрасте от 15 до 64 лет, из них 88% учащихся проходили заочное обучение. Круг задействованных возрастных групп был также широк.

¹ Международная стандартная классификация образования (МСКО) – это структура, разработанная Организацией ООН по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО) в 70-е годы для организации информации об образовании и обучении.

Согласно Австралийской системе квалификаций (АСК), в ПТО выделяется восемь уровней: сертификаты I-IV ступеней, диплом о ПТО и диплом о ПТО повышенного уровня, сертификат об окончании ПТО и диплом об окончании ПТО.

Таблица 2.1. Категории Австралийской системы квалификаций по областям и эквиваленты в МСКО

Аттестация в добровольном среднем образовании	Аттестация в ПТО	Аттестация в высшем образовании (ВО)	Эквивалент в Международной стандартной классификации образования (МСКО) (a)
Справка о полученных знаниях	(в случае частичного прохождения курса)		Нет
Аттестат о полном среднем образовании	Сертификат I ступени Сертификат II ступени Сертификат III ступени Сертификат IV ступени Диплом о ПТО Диплом о ПТО повышенного уровня	Диплом о ВО Диплом о ВО повышенного уровня или Диплом специалиста Диплом бакалавра	2C 2C 3C 4B 5B 5B 5A
	Сертификат об окончании ПТО Диплом об окончании ПТО	Сертификат об окончании ВО Диплом об окончании ВО Степень магистра Степень доктора наук	5A 5A 5A 6

Источник: NCVER (2007), Did you know? A Guide to Vocational Education and Training in Australia, NCVER, Adelaide.

Хорошая научно-исследовательская и информационная база: Национальный центр исследований в области профессионально-технического образования (НЦИПТО)

При разработке политики в сфере ПТО Австралия опирается на фактический материал, результаты научных исследований и анализов. Для этого в стране работает Национальный центр исследований в области профессионально-технического образования (НЦИПТО) – независимый некоммерческий орган, отвечающий за сбор, анализ и распределение статистических данных, а также проведение научных исследований в сфере ПТО. Руководство НЦИПТО осуществляют министры Содружества, штата и территории, ответственные за вопросы образования. Деятельность центра финансируется за счет ежегодных правительственных грантов, нескольких контрактов с федеральным органом по надзору за высшим образованием, а также временных договоров на оказание консультационных услуг, некоторые из которых носят коммерческий характер. Несмотря на то что официальными руководителями НЦИПТО являются государственные служащие, правительство

напрямую не вмешивается в его деятельность, хотя отдельные представители участвуют в различных консультативных и отборочных советах и получают заблаговременное уведомление о публикациях НЦИПТО. Преимущество подобной независимости состоит в том, что беспристрастность и объективность данных, научных исследований и рекомендаций по государственной политике не вызывает сомнений.

Важно иметь долгосрочную концепцию развития образования, и, помимо сбора и анализа национальной статистики и результатов опросов на тему ПТО, НЦИПТО имеет стратегическую программу проведения научных исследований, посвященных высшему образованию, профессиональной подготовке и переходу молодежи от учебы к работе. Кроме того, НЦИПТО устанавливает международные связи, собирая данные и публикуя результаты исследований в области ПТО по всему миру через утвержденную ЮНЕСКО базу данных «VOCED Plus» (<http://www.voced.edu.au/>). Национальные приоритеты, касающиеся научных исследований, определяются в рамках консультаций с заинтересованными сторонами и утверждаются министрами образования. Такие приоритеты учитывают общую ситуацию на рынке труда и социальные последствия (благополучие, социальная активность и преимущества для различных поколений) и поэтому не сводятся исключительно к обучению. Помимо этого, НЦИПТО осуществляет программы по наращиванию научно-исследовательского потенциала, конечная цель которых заключается в оптимизации базы фактического материала за счет более грамотного сбора и анализа данных. Он признает необходимость проведения общей оценки последствий политического вмешательства.

Для определения некоторых параметров исследования высшего образования НЦИПТО раз в три года проводит консультации с государственными служащими, научными сотрудниками, учебными заведениями и работодателями. По итогам таких консультаций для министров образования содружества и штатов составляются рекомендации по приоритетным направлениям изучения, которые учитываются НЦИПТО при принятии решений о проведении и заказе исследования. Так, на момент написания настоящего доклада

НЦИПТО был составлен план проведения исследований на 2011-2013 года по следующим темам: профессиональные навыки и производительность труда, и то, как наличие тех или иных навыков способствует экономическому росту; структуры в системе высшего образования и анализ воздействия государственной политики, финансирования и рыночных принципов на предоставление образования; вклад образования в социальную интеграцию, или как благодаря образованию ситуация меняется к лучшему; образование и подготовка, в частности как, почему, где и когда учатся люди; место и роль ПТО в высшем образовании, рабочей среде и обществе.

В информационно-познавательных целях НЦИПТО публикует отчеты и выделяет средства для проведения учебных мероприятий и семинаров. Кроме того, НЦИПТО оказывает специалистам, работающим в сфере ПТО, поддержку в проведении научных исследований, принимает меры по привлечению исследователей из других областей знаний, например экономистов. Более того, поощряется деятельность молодых научных сотрудников (занимающихся проведением исследований в течение не более пяти лет) и широкое использование собранных ими материалов среди теоретиков и практиков. Основная цель заключается в получении точных, качественных данных и проведении тщательных, независимых исследований. С результатами многих таких исследований можно ознакомиться бесплатно после прохождения несложной процедуры регистрации на сайте www.ncver.edu.au.

Информация, данные, результаты опросов и анализов актуальны в течение всего времени, пока они представлены на сайте. Для распространения информации НЦИПТО публикует несколько информационных подборок, дающих представление о стажерах и практикантах, ПТО в школах, финансировании ПТО, профессионально-технических учебных заведениях (но только о тех, кто получает государственное финансирование), их студентах, изучаемых курсах и достижениях. Среди регулярно публикуемых НЦИПТО обзоров следует отметить Исследование результатов обучения для студентов, которое проводится примерно через шесть месяцев после окончания учебного заведения с целью

выяснить уровень удовлетворенности ПТО и то, насколько полезным оказалось полученное образование в дальнейшей работе, а также Взгляд работодателей на ПТО, в рамках которого изучается, соответствует ли ПТО их потребностям. Помимо этого, НЦИПТО периодически проводит опросы, например о месте прохождения стажировки и практики и планах студентов на будущее, сразу после начала обучения. Оба последних опроса были разработаны в ответ на сильную заинтересованность в повышении доли студентов, успешно завершающих обучение, особенно среди австралийских стажеров.

Практические аспекты формирования образовательной политики в Австралии: сбор информации о частных учебных заведениях и стоимости реализации

Фактический материал может оказаться весьма полезным при формулировании образовательной политики и регулировании качества системы образования. По этой причине Австралия стремится заполнить пробелы в собираемых данных; особенно это касается обучения в частных учебных заведениях, которые являются важным элементом общей системы. В большинстве случаев производственное обучение и повышение квалификации оплачивается полностью за счет работодателей или самих сотрудников, в связи с чем не отражается в национальной статистике.

Кроме того, информация о результатах ПТО в среднесрочной и долгосрочной перспективе крайне ограничена. Это серьезное упущение. В Австралии нет полноценной системы, в которой содержались бы сведения обо всех студентах профессионально-технических учебных заведений и университетов. Введение подобной системы предоставит учащимся и политикам обширную информацию, однако следует предусмотреть вопросы безопасности и конфиденциальности данных. Министры образования Австралии не так давно одобрили введение уникального идентификационного номера студента (УИС), с помощью которого можно будет узнать информацию о ПТО, полученном в течение всей жизни. Это поможет правительству

оптимизировать использование национальной модели обучения, основанной на индивидуальном подходе к учащимся, и позволит регистрировать полученное тем или иным человеком ПТО в единой авторитетной информационной базе.

Выводы из ситуационного исследования Австралии: преимущества независимого органа, осуществляющего надзор за сбором данных и проведением исследований, национальной системы квалификаций и, возможно, УИС

Ситуационное исследование Австралии показывает, как независимое научно-исследовательское учреждение, работающее в масштабах страны, может способствовать повышению эффективности системы ПТО посредством сбора, обработки и распространения данных и результатов исследований. Например, проведение опросов среди работодателей и студентов последних курсов позволит сократить разрыв между предлагаемыми и востребованными навыками на рынке труда. Кроме того, исследования помогут людям, образовательным учреждениям и работодателям осознать преимущества различных подходов к обучению и рентабельность своих инвестиций. Что касается ПТО, получаемый в ходе исследований фактический материал необходим для того, чтобы побороть предубежденное отношение к профессионально-техническим квалификациям по сравнению с университетским образованием. Преимущество независимого органа, занимающегося сбором данных, состоит еще и в том, что беспристрастность и объективность предоставляемых им сведений, результатов научных исследований и рекомендаций по государственной политике не вызывает сомнений. Более того, сбор и распространение данных – довольно дорогостоящая процедура, поэтому важно установить минимальные требования к данным, которые оставались бы неизменными, чтобы позволить научным работникам и политикам исследовать тенденции развития образования с течением времени.

Страны Центральной Азии могут последовать примеру Австралии, которая сформировала единую национальную

систему квалификаций для всех штатов и территорий. В частности, при создании такой системы важно уделить внимание установлению соответствий между квалификациями, полученными в различных сферах знания, а также обеспечить возможность перехода от одной ступени системы образования к другой, особенно от ПТО к университетскому образованию. На практике это означает наличие слаженных систем оценки, к участию в которых привлекаются работодатели.

И наконец, как отмечалось выше, Австралия рассматривает возможность введения УИС для ПТО. Странам, желающим создать хорошую базу фактического материала, которая помогала бы им в формировании образовательной политики, рекомендуется взять эту разработку на заметку. Государству это позволит осуществлять контроль за финансовыми средствами, выделяемыми отдельным лицам, а учащимся, имеющим уникальный идентификационный номер, будет проще собрать полную информацию о своих достижениях в обучении.

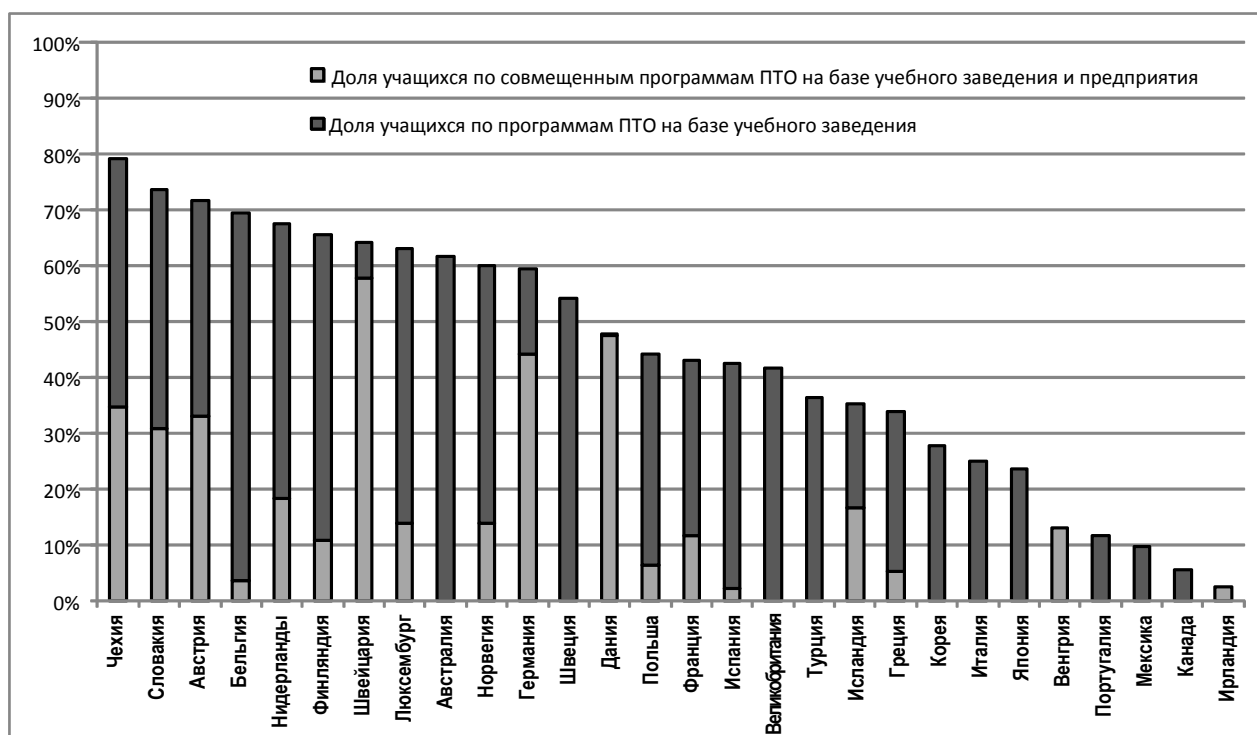
ПТО в Австрии

Австрия, где три четверти лиц, получающих среднее образование старшей ступени, обучаются в профессионально-технических учебных заведениях, имеет давнюю историю развития ПТО. Успех национальной системы ПТО отражается в низком уровне безработицы среди молодежи, а также в международном признании австрийских квалифицированных кадров. В основе австрийской модели лежит активное неформальное участие социальных партнеров (представительные органы рабочих и работодателей) в управлении ПТО. Так, Федеральная хозяйственная палата Австрии (WKO) и Федерация промышленности Австрии (IV) основали Институт по исследованию вопросов квалификации и образования (IBW), который ведет обширную научно-исследовательскую и аналитическую деятельность, изучая тенденции, перспективы и региональные потребности в навыках. Австрийская система ПТО является хорошим примером такого подхода к формированию образовательной политики, при котором социальные партнеры влияют на ход процесса наравне с правительством.

Двойная структура ПТО

В Австрии существует два вида программ ПТО: программа очного обучения на базе учебного заведения и программа производственного обучения, в рамках которой ученики получают образование частично в профессиональном училище и частично на предприятии. Обе системы одинаково популярны: каждая готовит около 40% учащихся старше 16 лет. Программа очного обучения на базе учебного заведения объединяет черты общего и профессионального образования. Разные программы предусматривают неодинаковую продолжительность курса и несколько видов обучения. Профессиональные училища присваивают выпускникам двойную квалификацию, готовя их как к профессиональной деятельности, так и к получению высшего образования. Почти все преподаватели профильных и практических предметов обладают опытом работы в частном секторе. Двойная система производственного обучения отличается от обучения на базе учебного заведения тем, что ученики лишь 20% времени проводят в училище и около 80% - на предприятии (Рисунок 2.1.). Таким образом, они устанавливают ценные связи в профессиональной среде и учатся непосредственно тому, что пользуется спросом на рынке труда. Учащиеся подписывают договор на срок от двух до четырех лет и получают заработную плату, которая с каждым годом растет и к моменту окончания обучения превышает первоначальный оклад примерно на 80%. Расходы по оплате труда несут в основном предприятия. Хорошо продуманная двойная система ПТО в Австрии обеспечивает относительно плавный по международным меркам переход от обучения к работе.

Рисунок 2.1. Привлекательность ПТО в мире



Примечание: По оценкам Министерства образования Венгрии, доля учащихся в профессионально-технических учебных заведениях в 2007-2008 учебном году составила 23%.

Источник: OECD (2008), Education at a Glance 2008: OECD Indicators, Table C1.1, OECD, Paris.

Активное участие социальных партнеров и эффективное взаимодействие с различными заинтересованными лицами на всех уровнях ПТО

Активное участие социальных партнеров в процессе формирования политики в сфере ПТО представляет давнюю традицию сильного корпоративизма. Социальные партнеры представлены в комитетах и консультативных советах Федерального министерства образования, науки и культуры. Они играют важную роль, так как влияют на общую образовательную политику, участвуют в управлении производственным обучением, руководят профессионально-техническими учебными заведениями и курсами повышения квалификации, предназначенными для людей, которые желают усовершенствовать имеющиеся навыки с учетом современных требований, присваивают профессиональные квалификации и оказывают необходимую поддержку. Что касается обучения на базе учебного заведения, социальные партнеры принимают участие в разработке нормативно-

правовых актов и принятии распоряжений, например, в отношении нового учебного плана.

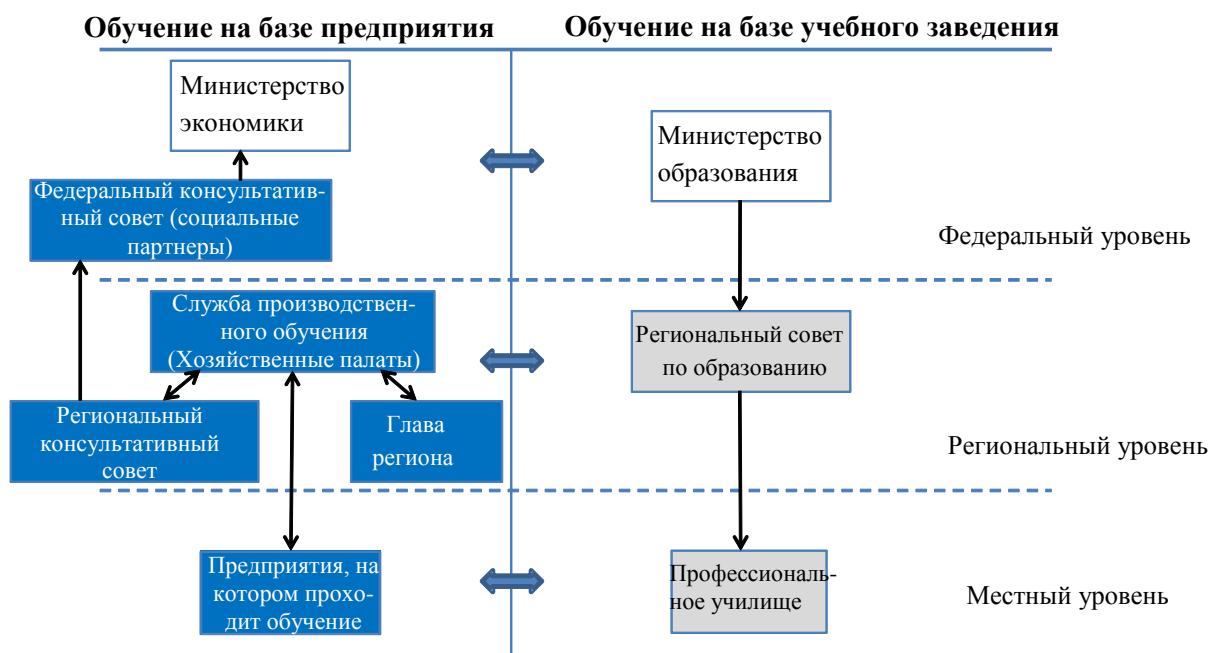
Полномочные представители социальных партнеров проводят регулярные встречи с министрами, что является одним из способов оказания воздействия на общую образовательную политику. Кроме того, социальные партнеры оценивают законопроекты по ПТО. Они представлены в ряде комитетов и рабочих групп различных министерств, например в Управляющей группе Австрийской национальной системы квалификаций и в Комитете по разработке стратегии обучения в течение всей жизни. Социальные партнеры организуют совместные инициативы и составляют общие документы, излагающие их позицию по различным вопросам, например по развитию образования в течение всей жизни или о воздействии демографической ситуации на рынок труда и социальные системы. Совместно с правительством они формируют административный совет Государственной службы занятости и, таким образом, занимаются разработкой и организацией всех мероприятий, проводимых в рамках текущей политики на рынке труда.

Социальные партнеры участвуют в регулировании производственного обучения. С этой целью они входят в Федеральный консультативный совет по производственному обучению при Министерстве экономических дел (Рисунок 2.2). Этот орган консультирует министерство по новым специальностям, которые планируется создать (социальные партнеры обсуждают содержание той или иной специальности, а затем соответствующую программу обучения, например, какие знания необходимы для того, чтобы быть поваром, пекарем или инженером-автомобилестроителем), а также по внесению поправок в нормативно-правовые акты и другим административным вопросам. Научно-исследовательские институты, принадлежащие социальным партнерам, подготавливают проекты новых или исправленных постановлений по образованию, проводят оценки и другие исследования, оказывают поддержку экзаменационным комиссиям в соблюдении единых стандартов производственного обучения (например, в обеспечении действительности результатов итогового экзамена). Помимо этого, они составляют руководства и учебные материалы для

компаний и стажеров, которым требуется информация или совет по организации или прохождению стажировки. Региональные хозяйственные палаты на законных основаниях и на правах, предоставленных Министерством экономических дел, действуют в качестве компетентных органов власти в сфере производственного обучения. Они занимаются аккредитацией учебных заведений, утверждением и регистрацией договоров о прохождении производственной практики, организацией экзаменационных испытаний, проводимых в присутствии экзаменационных комиссий, в состав которых входят представители Хозяйственной палаты и Палаты труда, а также присвоением квалификаций и предоставлением финансовых стимулов компаниям. Однако прием стажеров на предприятие обусловлен скорее традицией, чем финансовой поддержкой, которая покрывает не более 10-15% всех расходов на производственное обучение, которые несут компании.

Хозяйственные палаты (*Wirtschaftskammern Österreich, WKÖ*), Палата труда и Палата сельского хозяйства Австрии руководят учреждениями формальной системы образования, а именно профессионально-техническими училищами, университетами прикладных наук (*Fachhochschulen*) и аккредитованными частными университетами. Кроме того, они регулируют деятельность организаций, предлагающих непрерывное профессионально-техническое образование и присваивающих квалификации за пределами формальной системы. Помимо этого, Хозяйственная палата имеет органы, присваивающие формальные квалификации, такие как мастер и другие.

Рисунок 2.2. Участие социальных партнеров в производственном обучении в Австрии



Источник: Институт по исследованию вопросов квалификации и образования, Австрия, 2012 год

Социальные партнеры принимают участие в системе производственного обучения на уровне учебных заведений и предприятий:

- **Обучение на базе предприятия:** в рамках Федерального консультативного совета и Службы производственного обучения (Хозяйственные палаты). Федеральный консультативный совет является органом, позволяющим «институционализировать» сотрудничество между социальными партнерами. Формально за ним закреплена функция консультирования министра экономических дел. Однако на практике министр крайне редко подписывает какие-либо распоряжения без согласования с данным органом. Как правило, итоги переговоров с консультативным советом, будь то преобразования в учебном плане или новые профили, отражаются в постановлениях министерства без каких-либо изменений.
- **Курс на базе учебного заведения:** программа обучения в очно-заочном профессионально-техническом училище (в рамках производственного обучения) составляется по согласованному социальными

партнерами и утвержденному Министерством экономических дел профиллю. Что касается очного обучения, при составлении учебного плана с социальными партнерами просто проводятся консультации.

Выводы из ситуационного исследования Австрии: преимущества активного участия социальных партнеров

Частному сектору отводится важное место в системе образования Австрии. ПТО высоко ценится в обществе, и, действительно, оно может послужить базой для более высоких позиций в деловом мире. Пример Австрии показывает, что национальная традиция социальной кооперации может принести плоды в долгосрочной перспективе, а именно обеспечить учет потребностей рынка труда в системе ПТО. Австрийские учащиеся, которые предпочли двойную систему производственного обучения очному образованию на базе учебного заведения, должны попытаться найти предприятие, которое приняло бы их на практику. Кроме того, особенно важной с институциональной точки зрения представляется роль социальных партнеров и, в частности, Хозяйственных палат (*Wirtschaftskammern Österreich*), представляющих интересы австрийских предприятий в управлении и руководстве двойной системой. Есть ощущение слаженной работы над общим делом, и особенно это касается различных структурных подразделений Хозяйственных палат, организованных по секторам. Это лежит в основе «образовательной культуры» и готовности компаний быть частью системы формального обучения. Поскольку перед тем как принять какое-либо решение по ПТО, соответствующий вопрос обсуждается всеми участниками (социальными партнерами и государственной администрацией), предложения, вне зависимости от кого они поступают, тщательно рассматриваются, чтобы выявить возможные последствия для всех участвующих сторон. Несмотря на то что этот процесс может быть довольно продолжительным, он позволяет избежать ошибок в будущем. Возможно, наиболее важным следствием является то, что после достижения договоренности по какому-либо вопросу, он получает одобрение всех заинтересованных сторон. Для получения

такого же результата государствам Центральной Азии следует укрепить роль социальных партнеров и предоставить им как консультативную функцию, так и право участвовать в принятии решений.

ПТО в Корее

ПТО в Корее является частью системы образования, которая продемонстрировала значительный прогресс за довольно короткий срок; на сегодняшний день показатели успеваемости в этой стране одни из самых высоких в ОЭСР. Корея отличается тщательно проработанной системой сбора данных, используемых для исследования ПТО и разработки образовательной политики. Кроме того, в этой деятельности страна полагается на высокофункциональную информационную систему. Пример Кореи представляет интересную противоположность австрийской модели, так как в данном случае государственные власти играют значительную роль в формировании образовательной политики и определении того, какие данные о ПТО собираются и какие аспекты ПТО исследуются, то есть инициатива идет скорее сверху. В Австрии же преобразования идут снизу, так как местная модель предполагает активное участие многочисленных социальных партнеров, которые консультируют по вопросам политики в сфере ПТО, программам обучения, а также объему и составу ПТО в вузах.

Успешный пример быстрого развития ПТО

В Корее существует две системы ПТО. Одна находится в ведомстве Министерства образования, науки и технологий (МОНТ) и включает обучение перед приемом на работу, подготовку технических специалистов среднего уровня и техническое образование. Она представлена профессионально-техническими училищами и колледжами и входит в формальную систему образования. Другая относится к компетенции Министерства занятости и труда (МЗТ) и направлена на взрослое население и лиц, работающих в различных профессиональных сферах. Она включает несколько частных и государственных профессионально-технических учебных центров.

Проводя политику в области ПТО, Корея стремится установить связь между профессионально-техническими учебными заведениями и отраслями промышленности с помощью системы квалификаций и отраслевых советов по развитию кадрового потенциала.

В современной Корее ПТО стремительно росло, 25-кратно увеличив число участников с 1965 года. Помимо новых студентов, образование получает и уже работающее население, что подчеркивает важность обучения в течение всей жизни для совершенствования навыков рабочей силы и приспособления к новым требованиям рынка труда. Данные показывают, что ПТО в Корее претерпело качественное изменение за последние десятилетия. Страна совершила переход от начального профессионального образования к среднему и обучению работающего населения. Количество училищ и колледжей за последние 30 лет возросло на 15%. За тот же период число учащихся профессионально-технических училищ сократилось на треть, в то время как аналогичный показатель профессиональных колледжей увеличился практически в пять раз. Процент отчисляемых студентов колеблется от 2,6% до 8,3% в зависимости от учебного заведения и года обучения. Даная цифра несколько выше для колледжей, чем для училищ. Учебные заведения для безработных оканчивают 75% изначально принятых учащихся, а остальные либо отчисляются, либо находят работу во время обучения. В целом, спрос на профессионально-технические училища упал. В настоящее время делаются попытки реформировать профессионально-технические училища с целью диверсифицировать программу обучения или повысить общее качество образования.

Широкое использование фактического материала и результатов исследований

В стремлении удовлетворить текущие требования рынка труда Корея широко использует фактические материалы и результаты научных исследований при формировании и корректировке политики в сфере ПТО. Для этого в стране осуществляется сбор административных данных и проводятся опросы.

- Сбор административных данных

Данные собираются на уровне отдельных школ, колледжей, учебных центров и служб занятости и впоследствии используются для выяснения количества учащихся, процента отчисленных и уровня занятости выпускников, а также для изучения образовательной статистики.

Определенные сведения можно получить из Национальной информационной системы образовательной статистики (НИСОС), объединяющей данные по провинциям, муниципалитетам и школам. В системе через Интернет собираются разнообразные сведения об образовании, например сведения о школьных мероприятиях, личные дела студентов, бюджет, кадровая и бухгалтерская информация. Сегодня общенациональная система с современными технологиями и инфраструктурой заменила предыдущие школьные локальные сети. Однако сбор данных через НИСОС – довольно дорогостоящая процедура, в создание информационной системы и инфраструктуры и управление ими было вложено более 150 млн. долларов США. НИСОС связана с электронным правительством Кореи. В ней приводятся статистические данные, показатели и административные данные, в том числе информация о преподавательском составе, заработной плате, техническом оснащении, учебной работе, вступительных требованиях и выпускниках. Помимо этого, имеется электронная служба поддержки клиентов. Родителям предоставляется информация об успеваемости детей, министерствам и региональным отделам образования – о разработке и оценке образовательной политики, а школам и университетам – о том, как вести и использовать личные дела студентов.

В структуре МОНТ есть Бюро образовательной статистики (с подразделениями по планированию научно-педагогической информации, управлению научно-педагогической информацией, образовательной статистике и электронному обучению), которое предоставляет статистические данные по ПТО, и Бюро профессионально-технического образования и обучения на протяжении всей жизни (с подразделениями по политике в сфере обучения в течение всей жизни, профессиональному ориентированию и политике в отношении средних профессионально-технических училищ), которое пользуется такой статистикой. В структуре МЗТ Бюро

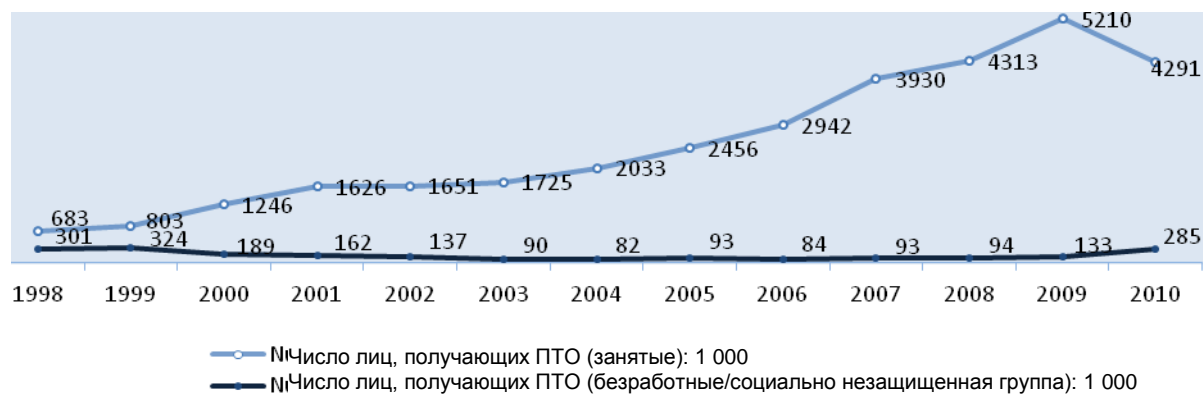
политики на рынке труда (с подразделением по анализу рынка труда) и Бюро кадровой политики (с подразделением по кадровой политике) генерируют статистические данные по ПТО, а Бюро по политике повышения квалификации (с подразделениями по политике повышения квалификации, оценке деятельности по повышению квалификации и политике развития кадрового потенциала) использует эти данные в своей работе.

Общенациональные статистические показатели собираются главным образом на уровне учебных заведений в рамках административного процесса, то есть специальные агенты собирают сведения в школах и учебных центрах и на их основе определяют статистические данные. Одним из основных исследований, в рамках которого осуществляется сбор национальных статистических данных, является Ежегодное исследование базовой образовательной статистики. Сюда входит информация о профессионально-технических училищах и колледжах, занятости студентов и изучаемых дисциплинах, проценте отчисленных, стипендиях, плате за обучение, статусе экономически активных лиц, занятости по типу и отрасли и т. д. В этом исследовании используются данные переписи населения и учетная документация отдельных школ и региональных служб. Оно позволяет отследить карьеру выпускников, а его результаты ежегодно публикуются в Ежегоднике образовательной статистики.

Информационная сеть по развитию кадрового потенциала является электронной базой данных, содержащей сведения о работающих и безработных, в том числе о статусе бывших безработных после окончания обучения. За последнее десятилетие произошел резкий скачок в ПТО, который может объясняться тем, что фонды страхования на случай безработицы возмещают работнику стоимость обучения. Фонд страхования на случай безработицы был учрежден в 1994 году. Его структура была изменена в 1998 году, когда значительно выросла сумма средств, выделяемых на профессионально-техническое образование. Так, до 1998 года крупные компании со штатом более 1 000 человек должны были оплачивать стоимость профессионального обучения своих сотрудников в размере 0,05% от их заработной платы. После 1998 года их обязали оплачивать 0,7%. С тех пор число лиц,

получающих профессионально-техническое образование, особенно среди рабочих, заметно возросло (Рисунок 2.3.).

Рисунок 2.3. Число лиц, получающих профессионально-техническое образование в Корее (1998-2010 года)



Источник: База данных южнокорейского Фонда страхования на случай безработицы

Идентификационные номера граждан (номера социального страхования) позволяют одновременно работать с несколькими базами данных, разработанными различными министерствами. Например, данные о выпускниках профессионально-технических училищ и учебных центров в Национальной системе образовательной статистики (НСОС) или Информационной сети по развитию кадрового потенциала можно сравнить с данными об их занятости в Национальной базе Фонда страхования на случай безработицы. Связав различные информационные системы, можно получать информацию о трудоустройстве выпускников, не проводя дорогостоящих опросов. База данных содержит информацию о страховании на случай безработицы, медицинском страховании, статусе экономически активного лица, роде деятельности, доходе и т. д. Несмотря на то что возможность одновременного использования нескольких систем повышает достоверность информации, она в то же время вызывает определенные вопросы относительно безопасности данных и утечки личной информации.

- Основные исследования

Исследования позволяют получить информацию непосредственно у рабочих или компаний и включают

переменные, описывающие различные процессы. Кроме того, они дают более подробную и качественную информацию, чем административные данные.

Существует два вида исследований – перекрестные и лонгитюдные.

- Цель перекрестных исследований заключается в изучении различных вопросов профессионально-технического образования в части, касающейся учреждений, учащихся, предприятий и т. д. Некоторые исследования, например Исследование экономически активного населения, Региональное исследование занятости и Обследование домашних хозяйств, позволяют получить информацию от отдельных людей и их семей. В рамках других исследований, например Исследование корпоративного обучения, информацию предоставляют компании.
- К основным статистическим показателям на уровне населения относятся: процент лиц, проходящих обучение для рабочих и безработных, процент лиц, проходящих неформальное обучение, связанное с профессиональной деятельностью, процент лиц старшего поколения, участвующих в системе ПТО, общее количество учебных часов за год, среднее время, затрачиваемое на обучение, и расходы домашних хозяйств на повышение квалификации. Предприятия дают такие основные статистические показатели, как доля компаний, организующих обучение для своих сотрудников, длительность и частота обучения, а также расходы на обучение персонала. Как правило, правительство финансирует исследования, государственные научно-исследовательские институты, такие как Корейский институт по исследованию профессионально-технического образования (КИИПТО), руководят ими, а частные компании проводят их по электронной почте, телефону или в ходе личных интервью.

Не так давно было проведено несколько панельных (лонгитюдных) исследований с целью понять, как сложилась

жизнь выпускников профессионально-технических учебных заведений, и, таким образом, собрать факты, свидетельствующие о воздействии политики в сфере ПТО. Например, данные Корейского совета по вопросам образования и занятости (КСОЗ), который изучает выборку студентов на протяжении определенного периода времени, дают представление о карьере выпускников профессионально-технических учебных заведений. Еще одним полезным средством, помогающим управлять ПТО, являются исследования, направленные на выявление недостающих профессиональных навыков. Например, Исследование промышленно-технических кадров, проводимое Корейским институтом развития технологий, выявило нехватку специалистов в сфере электроники и машиностроения, а также в текстильной промышленности, судостроении и черной металлургии. Дальнейшие исследования показали, что потребности предприятий, безработных и учебных заведений не соответствуют друг другу.

Национальный обзор кадровых потребностей является 10-летним проектом КИИПТО, направленным на определение недостающих специалистов и будущих потребностей в кадрах. Согласно последним результатам (за 2010 год), дефицитные навыки отличаются от отрасли к отрасли. Например, работникам электронной промышленности не хватает специальных и технических навыков, а предприятия пищевой промышленности жалуются на недостаток навыков широкого применения.

Каждые два года в стране составляются прогнозы спроса и предложения рабочей силы. В них даются общие указания по будущей направленности образования (например, рост спроса на ИТ-специалистов) и содержится информация о требованиях, предъявляемых к рабочей силе в различных отраслях промышленности. Однако прогнозы спроса и предложения рабочей силы носят ограниченный характер из-за нестабильной экономической ситуации и слабой базы данных по отраслям промышленности и видам профессиональной деятельности. Они дают профессионально-техническим учебным заведениям лишь обобщенную информацию о виде и уровне навыков, требующихся для той или иной деятельности.

Выводы из ситуационного исследования Кореи

Пример Кореи подтверждает значимость сбора и анализа данных для формирования политики в сфере ПТО в целом. Он показывает, что для разработки эффективной образовательной политики важно иметь надежные системы основных статистических показателей по ПТО, которые должны быть занесены в национальные базы административных данных по ПТО. В то же время следует обеспечить, чтобы такие информационные системы имели возможность работать совместно с другими национальными базами, например с базами данных по образованию, страхованию от безработицы, медицинскому страхованию и налогам. Связав административные базы между собой, можно получить более достоверную информацию о воздействии ПТО, чем данные единичных независимых исследований. Как и в Австралии, связать такие данные можно с помощью уникального идентификационного номера. Кроме того, полезно проводить регулярные семинары, для обучения персонала работе с административными данными. В Корею сбор и анализ данных по ПТО осуществляется на основе современных ИТ-систем. Однако низкий уровень технической инфраструктуры и развития в некоторых частях Центральной Азии не следует рассматривать в качестве препятствия. Принципы сбора данных остаются прежними, независимо от наличия или отсутствия высокотехнологичных систем.

Кроме того, пример Кореи показывает, как можно использовать государственные научно-исследовательские институты для разработки политики в сфере ПТО, а также демонстрирует важность понимания отраслевых потребностей в обучении и, следовательно, вовлечения в этот процесс промышленных предприятий. Например, корейское правительство оказало финансовую поддержку в создании Отраслевых советов по повышению квалификации кадров (ОСПКК), которые определяют потребности соответствующих отраслей промышленности в кадрах и ПТО и следят за их изменением.

ГЛАВА 3

ОЦЕНКА СРЕДСТВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ПТО В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Представленная в настоящей главе оценка основана на результатах анкетирования, проведенного среди политиков Центральной Азии, в котором приняли участие все страны, кроме Туркменистана. Обзор состоит из двух частей: в первой рассматривается участие социальных партнеров в ПТО, т.е. механизмы привлечения заинтересованных сторон, работодателей и профсоюзов, а вторая посвящена информационно-справочным средствам, таким как системы квалификаций, процедуры оценки, сбор и анализ данных, а также проведение научных исследований.

Афганистан

Афганскую систему образования следует рассматривать в свете трех десятилетий вооруженных конфликтов в стране. В стране был отмечен рост уровня грамотности, но он по-прежнему остается низким по сравнению с практически всеобщей грамотностью в других государствах Центральной Азии. Кроме того, невысоким остается и процент женщин, получающих образование. Инфраструктура ПТО, как и образования в целом, развита слабо. Методы преподавания по большей части устарели, однако Афганистан показал неплохие результаты, увеличив число учащихся и количество учебных заведений, которые призваны удовлетворить текущую потребность в быстром восстановлении экономики. В стране задействованы механизмы привлечения заинтересованных сторон, а также разрабатывается национальная система квалификаций. Министерство труда, социальных дел, мучеников и инвалидов собирает различные административные данные по ПТО и планирует увеличить количество проводимых исследований рынка труда.

ПТО в Афганистане: на границе между базовой подготовкой и специализацией

Из-за вооруженных конфликтов в Афганистане довольно остро стоит вопрос безопасности, что не может не сказываться на системе образования. Общее образование сильно пострадало от беспорядков, в результате чего уровень грамотности здесь намного ниже, чем в других рассматриваемых в данном докладе странах. Несмотря на сложность получения сведений о грамотности взрослого населения, по некоторым оценкам, этот показатель составляет 28% (OECD, 2011). Многие преподаватели еще не имеют минимальной квалификации в сфере образования, и, поскольку приоритетным направлением работы была программа начального образования, в средних школах она еще не полностью реализована. Преподаватели в системе ПТО были отрезаны от технических разработок и инноваций в соответствующей среде (Ministry of Education of Afghanistan, 2007). Тем не менее, невзирая на сложности, Афганистан не так давно добился определенных успехов. Десять лет назад, на закате свергнутого в настоящее время талибанского режима, в Афганистане насчитывалось около одного миллиона учащихся, практически все из которых были мужчинами. На сегодняшний день в Афганистане почти восемь миллионов студентов, и примерно треть из них – женщины. Кроме того, за последнее десятилетие потенциал образования заметно вырос благодаря семикратному увеличению числа преподавателей и строительству 3 500 школ (Ministry of Education of Afghanistan, 2007; OECD Working Group on Human Capital Development in Central Asia, 2011; World Bank, 2007).

ПТО в Афганистане имеет ряд проблем, характерных для образования в целом. Несмотря на высокий спрос на рынке труда, обусловленный активным восстановлением экономики, и безработицу, ощущается нехватка высококвалифицированных и среднеквалифицированных кадров (Ministry of Education of the Islamic Republic of Afghanistan, 2007). Основной вопрос, который предстоит решить афганским политикам, состоит в том, как создать надежную систему ПТО, которая формировала бы у рабочей силы навыки, необходимые для восстановления страны. Для

этого важно найти оптимальное соотношение между предоставлением базовых навыков безработным и подготовкой специалистов. Национальная программа повышения квалификации кадров предусматривает оказание наемным рабочим и индивидуальным предпринимателям содействия, в том числе и финансового, в получении образования. Для повышения потенциала системы ПТО частные и государственные учебные заведения, а также негосударственные организации (НГО) участвуют в подготовке специалистов, обладающих теми навыками, которые востребованы в настоящий момент на рынке труда. Развитие ПТО является краеугольным камнем процесса восстановления экономики и снижения уровня бедности в Афганистане. Как и общее образование, ПТО сильно пострадало за годы войны и требует значительных капиталовложений в человеческий капитал и основные средства. Текущая материально-техническая база ПТО, в сущности, разрушена, а методы преподавания устарели. Существующая программа обучения, предлагаемая профессионально-техническими учебными заведениями, не учитывает потребностей рынка труда и зачастую мало связана с современным квалифицированным трудом. В стране мало преподавателей ПТО, а те, что есть, как правило, имеют недостаточную квалификацию и плохо осведомлены о новых технологиях и других достижениях в соответствующих областях. Помимо этого, низкий процент женского населения, участвующего в системе ПТО, вызывает вопросы, касающиеся социальных ограничений и значимости предлагаемых женщинам возможностей профессионального обучения. (Ministry of Education of Afghanistan, 2007; OECD Working Group on Human Capital Development in Central Asia, 2011; World Bank, 2007).

В следующих двух разделах оцениваются отдельные аспекты системы ПТО в Афганистане - механизмы привлечения заинтересованных сторон и существующие информационно-справочные средства. За исключением случаев, когда указан иной источник, приводимая в настоящей главе информация была получена в ходе непосредственного взаимодействия ОЭСР и Исламской Республики Афганистан в 2011 году.

Действенные трехсторонние механизмы привлечения работодателей и профсоюзов

За систему ПТО в Афганистане отвечает Министерство труда, социальных дел, мучеников и инвалидов (МТСДМИ). В структуре МТСДМИ выделяется Главное управление по повышению квалификации кадров. Кроме того, осуществляется Национальная программа повышения квалификации кадров. Для выполнения поставленных задач МТСДМИ должно обеспечить, чтобы до конца 2013 года 240 000 безработных получили ПТО в наиболее востребованных сферах.

С 1947 года Афганистан входит в Международную организацию труда (МОТ). В рамках предоставленных МОТ полномочий МТСДМИ возглавляет трехсторонние консультационные совещания между правительством (представленным самим министерством), работодателями (в том числе учебными заведениями) и рабочими (в лице профсоюзов). Такие совещания, проводимые четыре раза в год, позволяют обсудить вопросы, связанные с занятостью, обучением, заработной платой и условиями труда. Часть времени отводится на анализ информации о рынке труда и рассмотрение других аспектов занятости и труда. Данный механизм социального партнерства оказывает МТСДМИ поддержку по ряду направлений, в том числе в обеспечении качества обучения, сборе средств и определении навыков, необходимых в конкретном географическом регионе. При формировании государственной политики и принятии решений в сфере образования МТСДМИ всегда привлекает работодателей и профсоюзы. Наиболее важными механизмами являются заседания рабочих групп по профессионально-техническому образованию, проводимые не реже четырех раз в год и возглавляемые заместителем министра труда, а также трехсторонние совещания при участии государственных советников, профсоюзов и работодателей.

Участие объединений работодателей и профсоюзов в процессе формирования политики в сфере ПТО носит обязательный характер. В настоящее время Управление планирования, государственной политики и внешних связей в

составе МТСДМИ разрабатывает трехлетний стратегический план развития образования. Помимо этого, МТСДМИ работает над стратегией развития профессионально-технического образования. В обоих случаях объединения работодателей и профсоюзы играют непосредственную роль в оптимизации ключевых мер, принимая участие в рабочих группах, соответствующих консультативных совещаниях и анализах. На заседаниях рабочих групп по ПТО они имеют равные права голоса по всем вопросам. Сейчас МТСДМИ пытается дополнительно укрепить государственно-частное партнерство и проводит ряд анализов, в которых участвуют почти все учебные заведения, профсоюзы и другие основные заинтересованные стороны из государственного и частного сектора.

МТСДМИ консультируется с работодателями и профсоюзами при планировании системы ПТО и составлении соответствующих программ и стандартов. Консультации проводились во время разработки Национальной программы повышения квалификации кадров; они продолжаются и сейчас, при формировании стратегии развития ПТО. Значительный вклад вносят как работодатели, так и профсоюзы. Однако поскольку МТСДМИ только начинает регистрировать учебные заведения, сложно вовлечь их всех в процесс стратегического планирования. В рамках государственно-частного партнерства МТСДМИ при помощи всех профсоюзов и работодателей разрабатывает программы обучения, однако все еще необходимо принять систему официально присваиваемых квалификаций.

МТСДМИ отвечает за сбор средств и надзор за внедрением систем ПТО, в том числе за тщательный контроль и оценку проектов. После утверждения проекта ПТО МТСДМИ передает его на субподряд наиболее квалифицированным работодателям. Они становятся поставщиками образовательных услуг и принимают непосредственное участие во всем процессе реализации проекта, в том числе в отборе преподавателей и учащихся, выборе места и итоговых экзаменационных испытаниях. Департамент повышения квалификации кадров и Департамент планирования и государственной политики отвечают за своевременный контроль и оценку обучения в целях обеспечения качества

проводимых занятий и ответственного подхода со стороны учащихся. Профсоюзы являются неотъемлемым участником процесса формирования политики, выявляя необходимые профессиональные навыки, оценивая качество обучения и составляя отчеты о ходе работы. Однако они пока что не задействованы в предоставлении ПТО. В ближайшем будущем МТСДМИ планирует привлечь профсоюзы к мониторингу и проведению обучения.

Существующие информационно-справочные средства: системы квалификаций, процедуры оценки, данные и научные исследования

- Разработка Национальной системы квалификаций (НСК) Афганистана

МТСДМИ еще не успело создать систему квалификаций для ПТО, однако оно работает над созданием НСК и учреждением Национального квалификационного управления. Основными участниками в данном процессе являются само МТСДМИ, Министерство образования, Министерство высшего образования, Министерство по делам женщин, Министерство правосудия, все образовательные учреждения, работодатели, негосударственные организации и профсоюзы. Согласно плану, предлагаемый проект будет представлен Министерству финансов и другим донорам в 2012 году. После утверждения в МТСДМИ или Министерстве высшего образования будет создан и укомплектован кадрами соответствующий департамент.

При этапе подготовки проводились консультации с работодателями, образовательными учреждениями, организациями, представляющими интересы наемных рабочих, Министерством образования, Министерством высшего образования и Министерством по делам женщин. В результате поступило предложение создать шесть уровней квалификации – от основного образования до уровня доктора наук – что и было отражено в методике НСК Афганистана. Положение в системе будет зависеть от таких показателей, как продолжительность обучения и присвоенные квалификации. Афганская НСК станет частью Национальной программы повышения квалификации кадров с целью

связать обеспечение качества в системах ПТО с аккредитацией курсов и учебных заведений. Несмотря на уже имеющиеся достижения, сохраняется необходимость принять дополнительные меры, чтобы обеспечить связь между системой ПТО и предлагаемой структурой НСК. В рамках Национальной программы повышения квалификации кадров разрабатываются профессиональные стандарты в четырех отраслях, а именно в сфере услуг, строительстве, торговле и сельском хозяйстве. Всего до 2013 года МТСДМИ должно разработать 755 профессиональных стандартов, из которых 85 были готовы к концу 2011 года.

- Мониторинг трудоустройства выпускников профессионально-технических учебных заведений

Перед каждым проектом в сфере ПТО МТСДМИ проводит оценку исходной ситуации и анализ целесообразности его реализации. Подобные исследования проводятся главным образом в рамках Национальной программы по повышению квалификации кадров через работодателей и иногда профсоюзы с целью выявить круг лиц, которые будут получать образование, выбрать преподавателей и определить место проведения обучения.

По окончании каждой программы ПТО проводится итоговая оценка навыков учащихся. Данные о трудоустройстве выпускников анализируются посредством исследования их дальнейшей карьеры, которое проводится независимой стороной не ранее, чем через три месяца после окончания проекта. Подобный метод контроля за успехами выпускников профессионально-технических учебных заведений можно использовать для внесения в программы соответствующих корректив. Работодатели принимают непосредственное участие в итоговой оценке учащихся. Кроме того, они оказывают содействие в исследовании карьеры выпускников после окончания проектов.

В целях обеспечения качества образования проверку проходят и проекты ПТО. По окончании проекта качество полученного образования оценивается на основе данных о трудоустройстве, полученных в ходе исследования карьеры выпускников. Недавние исследования показали, что работу находят 80-85% выпускников профессионально-технических

учебных заведений. Кроме того, проводятся промежуточные и итоговые проверки проектов для оценки преподаваемых предметов, определения качества проекта и хода его выполнения на основе показателей, предусмотренных в первоначальном предложении по проекту.

- Пилотные исследования для оптимизации фактического материала

МТСДМИ имеет Департамент по повышению квалификации и базу данных, используемую для сбора всех сведений о проводимых занятиях, количестве учащихся по каждому профилю и доле выпускников, которые находят работу. Кроме того, в Департаменте рабочей силы и занятости есть собственное подразделение, занимающееся сбором данных. Однако из-за ограниченного потенциала МТСДМИ планирует нанять сторонних специалистов для проведения исследований в сфере ПТО.

Блок 3.1. Имеющиеся данные о ПТО в Афганистане

- Число учащихся по различным программам ПТО: Известно. Исходя из проектов в сфере ПТО, осуществленных в 2011 году при финансовой поддержке государства, МТСДМИ обучает 15 000 безработных. Общее количество ограничено доступными средствами.
- Процент отчислений: Имеются оценки. По оценкам, данный показатель составляет 2-4%.
- Мониторинг трудоустройства выпускников на основе данных национального реестра: Не проводится, но данный вопрос прорабатывается. В структуре МТСДМИ имеется подразделение, ответственное за регистрацию всех выпускников. Однако регистрация образовательных учреждений началась совсем недавно и еще не завершена.
- Мониторинг трудоустройства выпускников на основе опроса: Данные доступны частично. МТСДМИ постоянно проводит опросы среди выпускников через три месяца после окончания обучения для получения информации об их трудоустройстве. Данные анализируются на национальном уровне.
- Данные о социальном росте после получения ПТО: Не известны. Данный аспект недавно обсуждался. Вопрос состоит в том, насколько квалификации, ранее полученные учащимися профессионально-технических учебных заведений, помогают учащимся поступать в вузы. Учитывая предлагаемый критерий, выпускник, завершивший одногодичную программу обучения в профессионально-техническом

учебном заведении и до этого окончивший среднюю школу (8 классов), получит высшее образование в техническом колледже.

- Опрос рабочей силы для определения уровня доходов и занятости выпускников профессионально-технических учебных заведений: Данных пока нет, но работа в этом направлении ведется. МТСДМИ планирует провести опрос рабочей силы и исследование рынка труда с целью получить информацию о влиянии ПТО на перспективы трудоустройства. Данные исследования ориентированы не только на выпускников профессионально-технических учебных заведений, но и на безработных и частично занятых. Данные будут анализироваться на национальном уровне, а проект планируется завершить в 2012 году.
- Опросы среди работодателей с целью выяснить их удовлетворенность выпускниками профессионально-технических учебных заведений: Данные частично доступны. МТСДМИ провело пробное исследование для анализа информации о рынке труда в 2008 году. МТСДМИ составило предложение по основному этапу данного исследования, реализация которого запланирована на 2012 год.

МТСДМИ постоянно использует данные, собранные на рынке труда, для предложения новых стратегий и проектов. Востребованность целого ряда навыков стремительно растет. В этой связи МТСДМИ расширяет деятельность по обучению тем или навыкам в регионах, где они больше всего нужны. Если МТСДМИ понимает, что определенный навык не пользуется спросом на рынке труда, для выяснения причин проводится дополнительное исследование.

Задачи и рекомендации по государственной политике

Система ПТО в Афганистане характеризуется нехваткой квалифицированных научно-педагогических кадров, плохим состоянием большинства зданий, где находятся профессионально-технические учебные заведения, устаревшей программой обучения, недостатком подходящих учебных материалов, таких как учебники, компьютеры и лабораторное оборудование, а также низким уровнем заработной платы преподавателей.

Приоритетной задачей правительства должна стать разработка национальной программы профессионально-технического образования. Не менее важным вопросом является создание НСК, которая поможет ответить на вопрос

о минимальной квалификации, необходимой выпускникам средних специальных учебных заведений для продолжения обучения в вузе. Разработка профессиональных стандартов, которыми в настоящее время занимается МТСДМИ, обеспечила бы прозрачность данной стратегии. В итоге это позволит включить ПТО в полноценную национальную систему квалификаций.

В настоящее время вопросами образования занимаются министерства образования, высшего образования, труда, связи, энергетики и транспорта, а также многочисленные НГО, практически не взаимодействующие друг с другом. Систему ПТО можно улучшить, создав совместно с Министерством образования и всеми заинтересованными сторонами из правительства и НГО агентство по ПТО, подведомственное Министерству высшего образования. Министерство труда, социальных дел, мучеников и инвалидов собирает различные административные данные по ПТО и планирует увеличить количество проводимых исследований на рынке труда.

Что касается нехватки ресурсов, афганскому правительству следует и далее поддерживать тесное сотрудничество с различными спонсорами, международными организациями и двусторонними донорами, а именно с Всемирным банком, Агентством США по международному развитию, Европейским союзом и Кореей. Это будет содействовать более активному обмену студентами и специалистами и позволит заручиться иностранной поддержкой. Кроме того, следует продолжать начатые мероприятия по регистрации профессионально-технических учебных заведений до тех пор, пока не будет создана полная база данных, которая позволит эффективнее использовать образовательные учреждения, работающие не на полную мощность.

Казахстан

В попытке создать слаженную систему ПТО Казахстан сталкивается со схожими препятствиями, что и другие страны бывшего Советского Союза. На протяжении многих лет в систему образования поступало недостаточно инвестиций, в результате чего методы преподавания, учебные

материалы и инфраструктура устарели. Централизованный государственный контроль и слабые связи между общим и профессиональным образованием усугубили эти проблемы. Однако не так давно правительство объявило модернизацию образования приоритетной задачей страны. В 2010 году оно приступило к реализации двух программ, направленных на развитие образования и рост экономики: Государственная программа развития образования в Республике Казахстан на 2011 – 2020 годы и Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы. Основная проблема ПТО заключается в том, что большинство предлагаемых квалификаций не актуально на рынке труда. В настоящее время правительство стремится расширить участие социальных партнеров, чтобы в большей мере учитывать требования работодателей при разработке тех или иных политических мер.

Децентрализованная модель

Система ПТО в Казахстане относится к ведомству Министерства образования и науки. За разработку политики в сфере ПТО отвечает одно из подразделений министерства. Помимо формирования соответствующей государственной политики, оно утверждает типовые правила приема в профессионально-технические учебные заведения, разрабатывает и утверждает процедуры подтверждения уровня владения навыками, а также присваивает профессиональные квалификации техническим специалистам и работникам сферы услуг. Как правило, в регионах и двух городах республиканского значения, в Астане и Алматы, финансированием и развитием большинства профессионально-технических учебных заведений занимаются непосредственно местные исполнительные органы власти. Подобный региональный подход к управлению ПТО в Казахстане отличает национальную модель от большинства соседних стран, где руководство осуществляется из центра. Это позволяет проще приспособляться к местным условиям, так как ответственность лежит на властях, которые ближе к непосредственному месту обучения. Однако так как регионы обладают различными ресурсами для вложений в систему ПТО, такая структура управления может

только усугубить региональное неравенство и положение учащихся из менее успешных с экономической точки зрения регионов.

Нехватка квалифицированных кадров

Старая система ПТО в Казахстане предоставляла широкий доступ к образованию большому числу желающих. Профессионально-технические училища находились в каждом районе, специализированные техникумы – в каждом административном регионе (области), а планы приема в учебные заведения позволяли удовлетворить спрос на образование. Однако в то время как экономика страны росла стремительными темпами, система ПТО оказалась недостаточно гибкой, чтобы приспособиться к растущему спросу на квалифицированных специалистов. Несмотря на постоянно высокий уровень безработицы в Казахстане, зачастую возникает необходимость нанимать иностранных сотрудников. Одной из причин такого несоответствия является то, что профессионально-технические учебные заведения получают недостаточно финансирования и обладают низким статусом, поэтому учащиеся не считают их оптимальным вариантом для получения образования. За последние несколько лет удалось наладить мосты между ПТО и высшим образованием, чтобы упростить процесс перехода учащихся от одной ступени к другой. Однако эти связи еще недостаточно хорошо развиты, что представляет большое препятствие для студентов, желающих продолжить обучение.

Более подробно механизмы вовлечения социальных партнеров в систему ПТО Казахстана оцениваются в следующем разделе.

Механизмы привлечения социальных партнеров: общий подход

С начала 2000-х годов социальные партнеры принимали все более активное участие в ПТО. Основные положения образовательной политики страны изложены в Государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2011 – 2020 годы. Первым нормативно-правовым актом, который ввел институциональный механизм взаимодействия с социальными

партнерами, стал Закон Республики Казахстан «Социальное партнерство в Республике Казахстан», принятый в 2000 году. Закон гласит (статья 17, пункт 4), что вопросы профессионального образования и переподготовки квалифицированных работников должны включаться в соглашения с социальными партнерами. Кроме того, недавно был принят Стратегический план Министерства образования и науки на 2011-2015 годы. Данный документ относится к Государственной программе на 2011-2020 годы и описывает меры, запланированные на первые пять лет реализации программы. В нем говорится, что установление партнерских отношений с работодателями и коммерческими структурами является одной из основных задач системы профессионально-технического образования»². На сегодняшний день в рамках совместных процедур принятия решений социальным партнерам предоставляются равные права голоса по вопросам, касающимся государственной политики в сфере ПТО. Они задействованы в таких аспектах системы ПТО, как подготовка преподавателей, предоставление места для прохождения производственной практики и проведение практической части итогового экзамена, взаимодействие со школами и предприятиями, а также участие в школьных советах.

Так, Министерство образования и науки совместно с Национальной экономической палатой и ассоциацией «КазЭнерджи» работает над созданием системы профессиональных стандартов. Правительство при поддержке работодателей и международных организаций разрабатывает модульные программы подготовки по различным специальностям, государственные обязательные образовательные стандарты, образовательные программы и учебные планы. Помимо этого, Государственная программа на 2011-2020 годы предусматривает договорные отношения между учебными заведениями и предприятиями, которые предлагают учащимся профессионально-технических учебных заведений места для прохождения практики и стажировки.

Развитие социального партнерства происходит главным образом на региональном уровне. В Казахстане действуют национальные, региональные и отраслевые советы по

² <http://www.pm.kz/page/iz-strategicheskogo-plana-ministerstva-obrazovaniya-i-nauki-respubliki-kazahstan-na-2011-2015-gody>

подготовке кадров. В них входят представители работодателей и профсоюзов. Кроме того, регулярно проводятся форумы по подготовке специалистов, семинары и открытые дискуссии на тему ПТО при участии частного сектора. В рамках этих мероприятий регионы подписали с крупными компаниями соглашения о двустороннем сотрудничестве в области профессиональной подготовки кадров.

Информационно-справочные средства: системы квалификаций, процедуры оценки, данные и научные исследования

- Планы по созданию национальной системы квалификаций

В Казахстане пока что нет НСК. В действующей государственной программе по развитию образования отмечается, что отсутствие НСК является ключевым недостатком системы образования. К 2015 году планируется сформировать основы будущей НСК с использованием уже существующего классификатора профессий и специальностей среднего специального образования, который включает общий список квалификаций, присваиваемых по любой специальности. Стратегический план на 2011-2020 годы предусматривает, что НСК, признанная на отечественном и зарубежном рынке труда, будет полностью введена до 2020 года.

Работы по созданию НСК координирует Министерство образования и науки. Надзор осуществляется Национальным советом по подготовке профессионально-технических кадров, учрежденным в 2011 году. Его задача заключается в обеспечении участия работодателей, учебных заведений, образовательных программ и других заинтересованных сторон, находящихся в стране и за рубежом. Состав совета формируется из членов правительства, депутатов парламента, руководителей государственных институтов развития, ассоциаций работодателей, органов образования, профсоюзов и глав региональных советов по развитию ПТО. Одна из его задач заключается в составлении предложений и рекомендации по развитию системы подготовки кадров.

Помимо этого, региональные советы отвечают за подготовку рекомендаций по развитию системы ПТО в конкретном регионе, в том числе занимаются анализом местного рынка труда и потребностей в кадрах, а также установлением связей, позволяющих усилить влияние профессионально-технических учебных заведений. Кроме того, существуют отраслевые советы, которые способствуют обновлению профессиональных стандартов и разработке отраслевых систем квалификаций, а также обеспечивают их соответствие требованиям работодателей. Отраслевые советы состоят из представителей отраслевых министерств, ассоциаций работодателей, отраслевых профессиональных ассоциаций, малых и средних предприятий, профсоюзов и профессионально-технических учебных заведений.

В настоящее время при участии работодателей ведется работа над подготовкой профессиональных стандартов, в рамках которой Казахстан получает техническую поддержку от ряда международных организаций. Разработка профессиональных стандартов является одной из составляющих проекта Всемирного банка «Модернизация профессионально-технического образования» (World Bank, 2012). В соответствии с действующими профессиональными стандартами, которые лежат в основе будущей НСК, уровень квалификации определяется в зависимости от профессиональных навыков, необходимых работодателям. Для присвоения соответствующей квалификации учащиеся должны сдать экзамен. В результате предстоящего введения НСК программы ПТО будут составляться в соответствии с профессиональными стандартами. Итоговые экзаменационные испытания и официальное присвоение квалификаций будут регулироваться НСК.

- Наличие новой системы оценки

Казахстан начал проводить независимую оценку качества профессиональных квалификаций и их присвоения учащимся в соответствии с международными стандартами. Присвоение квалификаций обособлено от учебного процесса и происходит в форме государственных экзаменов, проводимых по окончании каждой программы профессионально-технического обучения. В 2009-2010 учебном году была сформирована квалификационная и апелляционная комиссия.

В 2010 году Казахстан провел квалификационные экзамены по 125 специальностям в 850 учебных заведениях, которые были в состоянии организовать практические испытания.

Казахстан проводит государственные экзамены для оценки результатов обучения по программам ПТО. В состав экзаменационной комиссии входят работодатели. В соответствии с Правилами подтверждения уровня профессиональной подготовленности и присвоения квалификации по профессиям (специальностям) технического и обслуживающего труда, учащиеся должны сдать письменные квалификационные экзамены в процессе обучения, а также выполнить практическое задание. Чтобы получить допуск к экзаменационным испытаниям студенты должны прослушать весь курс по программе ПТО.

Квалификационная комиссия была создана в сфере технического и обслуживающего труда для определения уровня знаний по общим профессиональным и специальным дисциплинам. Она оценивает способности и навыки, формируемые в рамках ПТО, а также соответствие обязательным образовательным стандартам. Председатель квалификационной комиссии избирается из числа руководителей предприятий и организаций или их соответствующих структурных подразделений. В квалификационную комиссию входят представители органов по безопасности и охране труда, руководители производственных линий, заместители директоров по учебной и производственной работе, преподаватели специальных дисциплин и мастера производственного обучения.

- Недостаточный анализ данных для обоснованного формирования государственной политики в сфере образования

Благодаря Министерству образования и науки стали доступны некоторые базы данных (Блок 3.2), однако аналитический потенциал данного ведомства можно повысить, чтобы использовать подробные результаты опросов при разработке целевых мер в области ПТО. На сегодняшний день анализ рынка труда с точки зрения профессионально-технических специальностей проводится властями в

недостаточной мере для того, чтобы принимать хорошо продуманные и взвешенные решения в отношении ПТО.

Блок 3.2. Имеющиеся данные о ПТО в Казахстане

- данные о распределении учащихся по отраслевым группам и специальностям;
- возрастной и этнический состав учащихся;
- результаты государственной оценки знаний выпускников;
- данные об особых категориях студентов (лица с ограниченными возможностями, учащиеся из сельской местности, иммигранты казахской национальности);
- данные о преподавательском составе;
- данные о материально-технической базе профессионально-технических учебных заведений.

Задачи и рекомендации по государственной политике

Казахстан унаследовал от Советского союза систему образования, созданную для удовлетворения потребностей плановой экономики. Для полной адаптации к свободной рыночной экономике требуется реформирование учебных заведений, которые к тому же должны быть обеспечены современными технологиями и системами. На протяжении последних нескольких лет Казахстан выделял значительные ресурсы на модернизацию системы образования, в том числе ПТО. Главная цель страны заключается в приведении системы ПТО в соответствие с международными стандартами, чтобы удовлетворить спрос на квалифицированную рабочую силу, отвечающую современным требованиям рынка труда. В этой связи Казахстан в последнее время активно сотрудничает с Всемирным банком, Европейским союзом (в рамках различных проектов по Программе технической помощи СНГ), Европейским фондом образования (в рамках Туринского процесса), Немецким обществом по международному сотрудничеству (GIZ), а также с другими донорами, в частности с правительствами Южной Кореи и Норвегии.

Участие заинтересованных сторон имеет решающее значение для разработки учебных программ с учетом потребностей работодателей. Казахстан привлекает работодателей и профсоюзы как на национальном, так и на региональном уровне. Работа на областном уровне позволяет учесть потребности регионов при проведении преобразований в сфере ПТО. Чтобы не усугублять регионального неравенства, необходимо сгладить расхождения, способные возникнуть в связи с разницей в сумме средств, которые региональные и муниципальные органы власти могут выделить на ПТО.

Несмотря на формально равный статус профсоюзов и объединений работодателей при разработке и реализации политики в сфере ПТО, последние в действительности занимают более важное положение и оказывают более сильное влияние из-за того, что они являются поставщиками рабочих мест. Правительству рекомендуется обеспечить, чтобы роль профсоюзов не ослабела в результате неравномерного распределения задач. В то же время требуется расширить участие малых и средних предприятий (МСП), так как они в меньшей степени представлены в системе образования, чем крупные фирмы.

Власти Казахстана используют целый ряд информационно-справочных средств для управления системой ПТО. Большое значение для оптимизации управления системой ПТО имеет разработка профессиональных стандартов и НСК на их основе. Однако большое число разрабатываемых в настоящий момент учебных планов и профессиональных стандартов не должно сказываться на их согласованности и сопоставимости.

Для грамотного планирования государственной политики в сфере образования следует собирать дополнительные данные и проводить глубокие исследования, в частности организовывать опросы среди выпускников, осуществлять продольные исследования и мониторинг карьеры бывших студентов, анализировать информацию о мобильности учащихся после окончания учебного заведения, а также определять уровень удовлетворенности работодателей новыми сотрудниками. Результаты вышеуказанных исследований, наряду с уже имеющимися административными данными, помогут в разработке целевых мер в сфере ПТО.

Кыргызская Республика

Кыргызская Республика тратит значительную часть государственного бюджета на образование, однако финансовые ресурсы ограничены, а устаревшие учреждения нуждаются в кардинальном реформировании. Заинтересованные стороны не всегда активно участвуют в процессе формирования государственной политики в области ПТО, а сама страна только рассматривает возможность создания национальной системы квалификаций ПТО. Существенную проблему для кыргызских властей в плане развития ПТО представляет масштаб необходимых реформ и нехватка средств.

Несоответствие требованиям рынка труда

В целом, система образования Кыргызской Республики все еще находится в переходном состоянии после распада Советского Союза два десятка лет назад. Необходимо полностью модернизировать деловую инфраструктуру в стране. В то же время предприятия, которые закупают высокотехнологичное оборудование, зачастую испытывают трудности, связанные с поиском работников, которые умеют с ним работать. ПТО может играть важную роль в этом отношении. Однако несмотря на растущий спрос на квалифицированные кадры, выпускникам профессионально-технических учебных заведений сложно найти работу, так как у них нет необходимых для трудоустройства навыков. На сегодняшний день система профессионально-технического образования в недостаточной мере учитывает ситуацию на рынке труда.

В рамках консультаций, проводимых между Кыргызской Республикой и ОЭСР на тему передового опыта в сфере ПТО, в следующих двух разделах оцениваются отдельные аспекты кыргызской системы ПТО - механизмы привлечения заинтересованных сторон и существующие информационно-справочные средства.

Возможности расширения участия работодателей, в частности МСП

Ответственность за ПТО в Кыргызской Республике разделена между Министерством образования и науки и Министерством труда, занятости и миграции. Министерство образования составляет общий план развития образования в Кыргызской Республике; фактическое управление ПТО осуществляет Агентство профессионально-технического образования (АПТО) при Министерстве труда, занятости и миграции. Основные обязанности по разработке государственной политики в сфере ПТО возложены на АПТО. Однако оно координирует свои действия с другими заинтересованными сторонами, в том числе с ключевыми министерствами, работодателями и общественностью в целом. Для этого в ходе заседаний рабочих групп, состоящих из работодателей, образовательных учреждений и представителей АПТО, проводятся специальные консультации. Их задача заключается в составлении профессиональных стандартов и учебных планов. Перед введением учебные планы должны быть в письменной форме согласованы работодателями и получить официальное одобрение правительства.

Среднесрочную и долгосрочную стратегию развития ПТО на национальном уровне обсуждают консультативные форумы, состоящие из представителей ассоциаций работодателей, профсоюзов, партнеров, учебных заведений и АПТО. Помимо этого институционализированного механизма вовлечения заинтересованных сторон, АПТО тесно сотрудничает с отдельными компаниями и ассоциациями работодателей на договорной основе. На сегодняшний день заключено более 20 соглашений о сотрудничестве с организациями, заинтересованными в проведении обучения, среди которых есть крупные промышленные предприятия и профессиональные объединения. АПТО совместно с заинтересованными сторонами создало центры занятости, специализирующиеся в самых разнообразных сферах, таких как легкая промышленность (швеи, портные, закройщики), строительство (электро- и газосварщики, каменщики, бетонщики, арматурщики), сектор услуг (повара, официанты, кондитеры, парикмахеры) и туризм (гиды, гостиничный

персонал). Двусторонние договоры заключаются не только между АПТО и работодателями; отдельные учебные заведения тоже заключают соглашения о сотрудничестве с работодателями, чтобы расширить возможности трудоустройства выпускников на соответствующем предприятии. Например, профессионально-техническое училище №7 г. Кызыл-Кия, которое готовит электросварщиков и электриков для Кадамжайского сурьмяного комбината, и профессионально-техническое училище №18 г. Бишкек, которое подписало соглашение с ассоциациями предприятий легкой и текстильной промышленности «Легпром» и «Союзтекстиль» об обучении и трудоустройстве выпускников. Другие успешные примеры сотрудничества между профессионально-техническими учебными заведениями и работодателями см. в Блоке 3.3.

Блок 3.3. Сотрудничество между ПТУ и частным сектором, Кыргызская Республика

- Бишкекский троллейбусный парк активно сотрудничает с ПТУ №20 г. Бишкек, которое ежегодно готовит 45 водителей троллейбусов.
- ПТУ № 98 г. Бишкек уже более 20 лет готовит кадры для государственных предприятий «Кыргыз-Почтасы» и «Кыргыз Телеком». Его выпускники занимают такие позиции, как оператор почтовой связи, оператор междугородней и телеграфной связи, а также оператор компьютера.
- В «Кумтор Оперейтинг Компани» работают специалисты по ремонту легкового и грузового транспорта, а также автоэлектрики, окончившие ПТУ № 27.
- ПТУ №93 готовит ИТ-специалистов для «ОсОО Континет», а также специалистов по ремонту холодильного оборудования для Озонового центра Кыргызстана и ОсОО «Эко Холод».

Институциональные механизмы привлечения работодателей и профсоюзов существуют на различных уровнях формирования государственной политики в области образования. Однако на практике такому участию препятствует отсутствие взаимодействия между работодателями на отраслевом уровне. Работа профсоюзов сосредоточена на отношениях с работодателями, и они еще не закрепили свои позиции в качестве важных участников системы ПТО. Работодатели не воспринимают ПТО как вопрос первостепенной важности и зачастую сомневаются, стоит ли уделять ему время. Из-за относительно высокого уровня миграции, они зачастую не хотят постоянно вкладывать средства в обучение сотрудников, которые могут уйти от них в поисках лучших возможностей. В этой связи у работодателей не так много стимулов

участвовать в формировании системы ПТО. В процесс вовлечены лишь самые крупные и наиболее важные предприятия. Они входят в районные советы образования, предлагают преподавателям возможности повышения квалификации, предоставляют учащимся ПТУ места для прохождения производственной практики, а также разрабатывают и контролируют практическую часть итогового экзамена, при этом представители соответствующих отраслевых предприятий возглавляют экзаменационные комиссии.

Особенно слабо представлены МСП. Это объясняется тем, что работодатели участвуют в данном процессе через объединения работодателей, а МСП редко входят в их состав. Членство в отраслевых ассоциациях является предварительным условием для расширения их участия в ПТО. Принятие в состав ассоциаций большего числа МСП позволит лучше представлять интересы работодателей при формировании государственной политики в области ПТО. В настоящее время профсоюзы тоже не участвуют в проведении профессионально-технического обучения.

Информационно-справочные средства: системы квалификаций, процедуры оценки, данные и научные исследования

- Первые шаги на пути к национальной системе квалификаций (НСК)

В Кыргызской Республике нет НСК, систему квалификаций для ПТО планируется создать в ближайшем будущем. В разработке примут участие работодатели, объединения работодателей и министры, а также Азиатский банк развития (АБР) и Европейский союз (ЕС) в качестве внешних партнеров и доноров. На сегодняшний день в Кыргызской Республике имеется Перечень профессий и специальностей начального профессионального образования, утвержденный в 2003 году, Общий классификатор видов экономической деятельности и Общий классификатор занятий, разработанные Министерством труда, занятости и миграции.

Регулярно создаются рабочие группы, включающие представителей работодателей и учебных заведений, для обсуждения разрабатываемой государственной политики на различных уровнях. Комментарии и предложения озвучиваются в ходе круглого стола и других заседаний.

В Кыргызской Республике более 60 профессиональных стандартов, разработанных в сотрудничестве с работодателями. 36 профессиональных стандартов были

составлены с использованием компетентностного подхода и отражают профессиональные требования. В настоящее время при поддержке АБР разрабатываются образовательные стандарты для 20 профессий. Иерархия квалификаций определяется в соответствии с Перечнем профессий, где уровни квалификации устанавливаются в зависимости от полученного образования, уровня знаний, умений и навыков учащихся.

Начальное профессиональное образование в Кыргызской Республике можно получить: (1) на базе основного общего образования (девять классов) - два года без аттестата о среднем образовании и три года с аттестатом о среднем образовании; (2) на базе среднего (полного) общего образования (11 классов) - два года, десять месяцев; и (3) в форме краткосрочной профессиональной подготовки для безработных, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров - от двух до шести месяцев.

Качество в кыргызской системе ПТО обеспечивается следующим образом: (1) сертификация (аккредитация) учебных заведений, в результате которой им предоставляется право осуществлять профессиональную подготовку, устанавливается соответствие материально-техническим стандартам и оценивается квалификация инженерно-технического персонала и преподавательского состава, (2) выполнение учебных планов и программ обучения в соответствии с требованиями стандартов и (3) проведение итоговых квалификационных экзаменов.

- Обязательный государственный итоговый экзамен для выпускников профессионально-технических учебных заведений

Степень усвоения пройденного материала оценивается по результатам аттестации, ежегодных экзаменов, устных и письменных зачетов, а также итогового квалификационного экзамена. Оценка качества образования, полученного учащимися профессионально-технических учебных заведений, проводится в соответствии с законом «О начальном профессиональном образовании» и положениями «Об итоговых квалификационных экзаменах в учреждениях начального профессионального образования» и «О сертификации

учреждений начального профессионального образования». При этом учитываются следующие показатели:

- результаты, показанные абитуриентами на вступительных экзаменах в учреждения начального профессионального образования;
- практические и контрольные работы в течение всего срока обучения;
- использование модульной системы обучения с промежуточной и итоговой оценкой навыков и умений учащихся;
- поэтапная сертификация, дающая право присваивать квалификации по различным специальностям;
- ежегодные письменные экзамены по общеобразовательным предметам;
- олимпиады по общеобразовательным предметам и соревнования по профессиональным навыкам среди учащихся различных специальностей;
- тематические и комплексные проверки со стороны АПТО в целях определения уровня знаний, умений и практических навыков учащихся;
- аккредитация учреждений начального профессионального образования, дающая им право осуществлять образовательную деятельность по различным направлениям;
- проверка умений и практических навыков учащихся в ходе практического обучения;
- итоговые квалификационные экзамены, проводимые при обязательном участии работодателей в целях присвоения профессиональной квалификации.

Все учащиеся профессионально-технических учебных заведений сдают итоговый государственный экзамен. В целях обеспечения стандартов качества после окончания семестра или учебного года проводится выборочная оценка

успеваемости учащихся и поэтапная сертификация на основе предварительной оценки уровня квалификации. Помимо этого, АПТО осуществляет проверку учебных заведений, в том числе на предмет выполнения учебного плана, программ обучения и соблюдения стандартов. Кроме того, учебное заведение в ходе сертификации и аккредитации осуществляет самооценку.

- Необходимость увеличения финансирования для сбора фактического материала и проведения исследований

Внутренние данные по ПТО анализируются сотрудниками АПТО и независимыми экспертами. В рамках отдельных проектов привлекаются независимые консультанты (имеющиеся данные см. в Блоке 3.4.).

Соответствующие министерства и АПТО не получают отдельного финансирования из государственного бюджета для проведения дополнительных исследований. Однако некоторые исследования в сфере ПТО все же проводятся за счет доноров. В настоящее время планируется осуществить два таких научно-исследовательских проекта на тему «Переход от учебы к работе» (при финансовой поддержке ЕФО) и «Трудоустройство выпускников» (при финансовой поддержке АБР) (ADB, 2012). Кроме того, в рамках специальных проектов международные организации осуществляют и другие исследования и анализы.

Данные, полученные о ПТО в Кыргызской Республике, используются для проведения общего анализа, позволяющего, в частности, учесть требования рынка труда в программе обучения. Однако из-за того, что бюджет на сбор фактического материала не выделяется, объем получаемых данных ограничен. Недостаточная фактическая база не позволяет на сегодняшний день принимать обоснованные и хорошо продуманные решения, касающиеся ПТО.

Блок 3.4. Имеющиеся данные о системе ПТО в Кыргызской Республике

- Численность учащихся по различным программам ПТО: Известна.
- Процент отчислений: Известен.
- Мониторинг трудоустройства выпускников профессионально-технических

учебных заведений на основе данных национального реестра: У Министерства труда, занятости и миграции имеются данные по занятости и безработице в зависимости от уровня полученного образования.

- Мониторинг трудоустройства выпускников профессионально-технических учебных заведений на основе опросов: Подобное исследование было проведено в 2012 году в рамках проекта АБР. Кроме того, такие опросы регулярно проводятся в рамках проекта «А-STAR» швейцарской организации Helvetas. Однако данная практика пока что недостаточно распространена в системе ПТО в целом.
- Данные о социальном росте после получения ПТО: Ограничены. Профессионально-технические учебные заведения предоставляют данные о поступлении их выпускников в вузы.
- Опрос рабочей силы для определения уровня доходов и занятости выпускников профессионально-технических учебных заведений: Национальный статистический комитет проводит опросы среди работающего населения, однако не ясно, как полученные результаты используются для принятия решений в сфере ПТО.
- Опросы среди работодателей с целью выяснить их удовлетворенность нанятыми выпускниками профессионально-технических учебных заведений: Не проводятся.

Задачи и рекомендации по государственной политике

Основным препятствием для развития системы ПТО в Кыргызской Республике является недостаточное финансирование, которое замедляет проведение необходимых реформ и модернизацию инфраструктуры. Унаследованная от Советского Союза система образования еще не полностью адаптирована. Вовлечение заинтересованных сторон в управление системой ПТО является одним из средств, позволяющих обеспечить ее соответствие требованиям рыночной экономики. Несмотря на наличие формальных механизмов привлечения заинтересованных сторон, некоторые участники представлены в системе ПТО в большей мере, чем другие.

На сегодняшний день объединения работодателей участвуют в формировании всех аспектов государственной политики в сфере ПТО, составлении учебных планов и проведении обучения. Однако профсоюзы не задействованы в разработке образовательной политики и учебном процессе. К тому же они еще не заявили о себе как об активных

сторонниках прав учащихся и выпускников. Кроме того, консультации с заинтересованными сторонами проводятся на национальном и региональном уровне, но не на отраслевом. Интересы работодателей в ходе таких обсуждений зачастую представляют ассоциации работодателей. В большинстве случаев МСП не являются их членами, и поэтому они недостаточно представлены в управлении ПТО. Властям следует усовершенствовать механизмы для привлечения и этой группы заинтересованных сторон. Помочь в этом деле может предоставление ассоциациям работодателей стимулов для приема МСП в свои ряды. Многие работодатели в Кыргызской Республике проводят обучение на основании индивидуальных договоров о прохождении производственной практики, заключаемых без участия профессионально-технических учебных заведений. Еще одной задачей для кыргызских властей является обеспечение качества подготовки и приведение ее в соответствие с формальным образованием. Большое значение в этом отношении имеет введение независимого экзамена для оценки и аттестации не только выпускников профессионально-технических учебных заведений, но и всех тех, кто приобрел навыки не в процессе формального обучения, а поэтому не имеет официально признанной квалификации. Помимо прочего, это позволит усилить прозрачность системы. В настоящее время независимая сертификация выпускников исследуется и отрабатывается на примере краткосрочных и долгосрочных курсов. Планы по созданию национальной системы квалификации еще только формируются.

Для разработки целевых мер требуется наличие подробной информации о профессионально-технических учебных заведениях, программах обучения и выпускниках. Сведения о числе учащихся имеются, однако проводится недостаточно опросов и анализов динамики развития ПТО. Сбор и анализ данных полностью финансируется иностранными донорами, так как средства из государственного бюджета на это не выделяются. Однако для выработки целевых мер необходимо подумать о наращивании потенциала в этой сфере.

Монголия

Монгольская система ПТО частично перестроилась после перехода от плановой экономики к рыночной. Основное внимание в ней уделяется развивающимся отраслям экономики и обучению, направленному на формирование профессиональной компетентности будущих специалистов. Монголия привлекает к ПТО заинтересованных сторон, и в Национальный совет по ПТО входят представители работодателей и профсоюзов. Страна уже далеко продвинулась в разработке будущей национальной системы профессиональных квалификаций. Монголия располагает хорошим набором административных данных о ПТО, однако она могла бы развить свой аналитический потенциал и проводить больше опросов по данной теме.

Текущий переход к системе ПТО, ориентированной на потребности рынка

Монгольская система ПТО была аналогична советской до конца 90-х годов. После окончания коммунистического режима она постепенно перестроилась с учетом требований рыночной экономики. В 2001 году был принят первый закон о ПТО, в который вносились поправки в 2006 и 2009 годах. Новая система ПТО учитывает потребности рынка труда и ориентирована на развивающиеся отрасли экономики, такие как тяжелая промышленность, добывающая промышленность, строительство и сельское хозяйство. Цель заключается в переходе к такой форме обучения, при которой формируется профессиональная компетентность будущих специалистов. Агентство профессионально-технического образования (АПТО) Монголии тесно сотрудничает с иностранными и международными структурами, в частности в Австралии, Канаде, Корее, Сингапуре и ЕС. Вопросом первостепенной важности является теоретическая и практическая подготовка преподавателей. Для формирования у учащихся недостающих работодателям навыков разрабатывается учебный план совместно с отраслевыми экспертами, которые готовят соответствующие учебные материалы. Частный сектор тоже внес большой вклад в разработку действующего учебного плана в Монголии (материалы заседания Рабочей группы

ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011 год).

Национальная система профессиональных квалификаций Монголии будет введена в 2012 году. В настоящее время Монголия стремится децентрализовать управление учебными заведениями, чтобы установить более тесное сотрудничество с отраслевыми организациями. Однако модернизация системы требует существенных вложений. По оценкам, на ремонт и расширение 18 существующих профессионально-технических училищ ушло около 30 млн. долларов, из которых 8 млн. долларов было предоставлено частным сектором. В 2013 году планируется открыть еще два новых профессионально-технических училища, которые обойдутся примерно в 10 млн. долларов (материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала, 2011 год). Одно из них станет центром предварительной педагогической подготовки и повышения квалификации.

Стимулы для расширения участия заинтересованных сторон

В феврале 2009 года парламент Монголии принял закон «О профессионально-техническом образовании» (ПТО). На основании этого нового закона был создан Национальный совет по ПТО (НСПТО) в качестве высшего органа по ПТО, а АПТО были переданы функции секретариата при нем. АПТО разрабатывает рекомендации по государственной политике в сфере образования и передает их на рассмотрение НСПТО. Основываясь на рекомендациях НСПТО, Министерство образования утверждает соответствующую политику государства. Помимо ежеквартальных заседаний НСПТО в случае необходимости проводит и внеочередные собрания. АПТО контролирует действия различных ведомств с целью обеспечить, чтобы требования рынка труда учитывались при планировании профессионального и профессионально-технического образования во всей стране. Министерство образования, культуры и науки (МОКН) и Министерство социальной защиты и труда (МСЗТ)¹ являются основными государственными органами, координирующими деятельность АПТО. Роль АПТО представлена на Рисунке 3.1.

Рисунок 3.1. Роль Агентства ПТО (АПТО) в Монголии



Источник: Агентство ПТО

В НСПТО насчитывается 18 членов: половина от частного и половина от государственного сектора. В него входят представители (1) Монгольской федерации работодателей (МОНФР), (2) профсоюзов, (3) Национальной торгово-промышленной палаты Монголии, (4) неправительственных организаций и профессионально-технических учебных заведений, готовящих кадры для горной промышленности, строительства и индустрии гостеприимства; (5) Министерства образования, культуры и науки, Министерства социальной защиты и труда, Министерства продовольствия, сельского хозяйства и легкой промышленности, Министерства дорог, транспорта, строительства и градостроительства, Министерства природных ресурсов и энергетики, Министерства инфраструктуры, Министерства природы, окружающей среды и туризма и Министерства финансов; и (6) Национального комитета по развитию и инновациям².

Представители государственного и негосударственного сектора каждые два года сменяют друг друга на должности председателя НСПТО. В течение первых двух лет председателем является представитель государства. На следующие два года председатель избирается из негосударственного сектора (например, от МОНФР, профсоюза или неправительственной организации). В настоящее время под ведомством НСПТО работает три отраслевых совета: по сельскому хозяйству, горной промышленности и строительству. По структуре отраслевые советы совпадают с НСПТО, за исключением того, что в них всего восемь членов. Их основные функции заключаются в определении и исследовании новых рабочих мест, которые будут созданы в будущем, а также навыков и умений, которыми должен будет обладать потенциальный кандидат. В каждом отраслевом совете участвует представитель соответствующего профсоюза. Монголия применяет одинаковые механизмы для привлечения работодателей и профсоюзов на национальном, региональном и отраслевом уровнях. В каждом аймаке (административно-территориальная единица) действует совет, возглавляемый главой региона, и местная ассоциация работодателей.

Основная цель нового закона «О профессионально-техническом образовании» заключается в разработке базовых требований к Системе формирования и оценки профессиональной компетентности (СФОПК) в рамках государственно-частного партнерства. В 2010 году АПТО при поддержке Сингапурского политехнического института запустило трехлетнюю программу по разработке учебного плана, направленного на формирование профессиональной компетентности у учащихся. В данной программе участвует 54 преподавателя, которые разрабатывают соответствующие стандарты и учебный план совместно с работниками и работодателями. На сегодняшний день разрабатывается пять профессиональных стандартов при участии в среднем 15-20 отраслевых экспертов, среди которых сварщики, механики тяжелого оборудования, сантехники, электрики и автомеханики. Специальные рабочие группы разрабатывают методы оценки, которые еще не оформлены окончательно. Однако профсоюзы не участвуют в составлении учебного

плана, ориентированного на формирование профессиональной компетентности.

Работодатели только начинают входить в систему ПТО, и ожидается, что они будут принимать более активное участие в будущем. Чтобы привлечь больше предприятий, правительство Монголии стало поощрять их сотрудничество с профессионально-техническими учебными заведениями, проводя соответствующую налоговую реформу. Теперь компании освобождаются от любых налогов в отношении взносов, которые они осуществляют профессионально-техническим учебным заведениям. Сюда относится плата за обучение, предоставление преподавателям профессионально-технических учебных заведений возможности практиковаться на оборудовании предприятия, подготовка преподавателей, поставки оборудования и т. д.

Информационно-справочные средства: системы квалификаций, процедуры оценки, данные и научные исследования

- Работа по созданию национальной системы квалификаций (НСК)

В Монголии пока нет НСК, но АПТО работает над этим. АПТО подало НСПТО предварительную концептуальную записку и провело два совещания, посвященных данному вопросу, в 2011 году. Широкое обсуждение НСК ведется заинтересованными сторонами – МОНФР, профсоюзами и отраслевыми советами. На данном этапе АПТО рассматривает уровни ПТО, а МОНФР играет ведущую роль в разработке концепции НСК. Сначала внимание уделяется таким профессиям, как сварщики, механики тяжелого оборудования, сантехники, электрики и автомеханики. Работа по остальным отраслям будет проведена позже. Кроме того, Монголия изучает опыт других стран, имеющих системы квалификаций: это Австралия, Канада и государства с аналогичной экономикой и быстрорастущей горной промышленностью.

В результате серии семинаров, проведенных при поддержке Сингапурского политехнического института, Монголия разработала собственную модель учебного плана, ориентированного на формирование профессиональной

компетентности. Продолжаются работы над созданием концепции и модели оценки результатов такого обучения. В будущем Монголия планирует связать систему квалификаций ПТО с системой обеспечения качества ПТО.

- Процедуры оценки: необходимость развития потенциала

В Монголии выпускники профессионально-технических учебных заведений обязаны сдавать государственный экзамен по окончании обучения, и такие экзамены зависят от возможностей каждого профессионально-технического учебного заведения. Некоторые училища сотрудничают с работодателями, привлекая их к проведению теоретической и практической части итоговых экзаменов, однако предприятия не участвуют в разработке содержания таких экзаменов.

Одна из основных функций АПТО заключается в контроле качества ПТО, в том числе посредством проведения периодических инспекций в профессионально-технических учебных заведениях, проверки экзаменационных комиссий и выборочной оценки успеваемости учащихся. Однако эксперты ПТО из Монголии полагают, что имеющийся потенциал можно укрепить.

- Наличие разнообразных данных для более тщательного и глубокого анализа

АПТО осуществляет сбор данных о системе ПТО и самостоятельно проводит их анализ (информацию о соответствующих показателях см. в Блоке 3.5.). Оно корректирует государственную политику в сфере ПТО и начинает или завершает реализацию программ исходя из прогнозов спроса на рынке труда. Однако возможности Монголии по анализу данных ПТО ограничены, поэтому желательна помощь со стороны.

Блок 3.5. Имеющиеся данные о системе ПТО в Монголии

- Численность учащихся по различным программам ПТО: Известна.
- Процент отчислений: Известен.
- Мониторинг трудоустройства выпускников профессионально-технических учебных заведений на основе данных национального реестра: В настоящее время информация доступна в Информационном центре биржи труда.
- Мониторинг трудоустройства выпускников профессионально-технических учебных заведений на основе опросов: Проводится на уровне учебных заведений. АПТО провело первое подобное исследование в прошлом году в г. Улан-Батор, опросив выпускников

Задачи и рекомендации по государственной политике

Монгольская система ПТО предусматривает хорошо разработанную институционализированную модель проведения консультаций с работодателями и профсоюзами. Несмотря на наличие институциональных механизмов, фактический уровень их участия остается неудовлетворительным. В целях привлечения большего числа работодателей монгольское правительство ввело в 2009 году льготы, предполагающие налоговые вычеты из взносов на ПТО. Были осуществлены пробные проекты по разработке учебных планов в рамках государственно-частного партнерства, и в настоящее время такая форма сотрудничества используется в качестве механизма привлечения заинтересованных сторон. Тем не менее, несмотря на перспективы расширения участия работодателей в развитии ПТО, профсоюзы по-прежнему недостаточно представлены в разработке образовательной политики и проведении обучения. Следует усилить их позиции в данном процессе.

Наряду с образцами учебных планов и профессиональных стандартов, АПТО разрабатывает НСК. Данная система будет впоследствии связана с соответствующим механизмом оценки, внедрение которого позволит усилить прозрачность и эффективность управления качеством образовательных программ. Кроме того, в долгосрочной перспективе следует рассмотреть возможность наращивания потенциала, особенно в сфере сбора и анализа данных. АПТО осуществляет сбор и анализ определенных данных, однако может развить свой аналитический потенциал для учета более широкого комплекса показателей при формировании политики в сфере ПТО. В настоящее время проводятся пробные исследования для сбора более полных сведений, например мониторинг трудоустройства выпускников профессионально-технических учебных заведений. Главная задача заключается в том, чтобы эти пилотные проекты переросли в общую стратегию, так как собранные таким образом данные могут впоследствии послужить базой для принятия хорошо продуманных, обоснованных решений.

Таджикистан

После распада Советского Союза система профессионально-технического образования постепенно ухудшалась и в настоящее время может предложить уже неактуальные знания и навыки. В настоящее время Таджикистан при финансовой поддержке доноров занимается модернизацией своей системы образования. В стране задействованы механизмы привлечения заинтересованных сторон, однако на практике их участие носит ограниченный характер. Таджикистан только начал разрабатывать национальную систему квалификаций (НСК), в которой первоочередное значение отдается туризму. Данные по ПТО носят ограниченный характер, а анализ проводится вручную.

ПТО: воздействие демографической ситуации и миграции

Таджикистан характеризуется высоким уровнем бедности и безработицы, крупным неформальным сектором экономики и масштабной внутренней и внешней миграцией. Система

образования со временем ухудшалась, подрывая инфраструктуру в целом. ПТО оказалось не в состоянии отвечать требованиям меняющейся среды и продолжает предлагать устаревшие знания и навыки (ETF, 2005). Из-за нехватки финансирования и низкой престижности профессии карьера преподавателя не представляется выпускникам привлекательной возможностью. Это ведет к недостатку квалифицированных преподавательских кадров.

После распада Советского Союза в стране разразилась гражданская война; Таджикистан до сих пор продолжает медленно восстанавливаться от последствий этих событий. Три четверти жителей обладают ограниченными навыками, а до 10% всего населения мигрирует в поисках работы, преимущественно в Россию. Работа, которую таджикские мигранты ищут в России, как правило, представляет неквалифицированный труд (материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011 год). Это ставит перед системой ПТО ряд проблем. Во-первых, многие выпускники или потенциальные выпускники не планируют стать частью рабочей силы Таджикистана. Из-за ограниченных перспектив занятости у них недостаточно стимулов для окончания учебного курса. Во-вторых, некоторые заинтересованные стороны вынуждены предлагать сокращенные программы ПТО, позволяющие выпускникам получить основные навыки, благодаря которым они смогут найти более квалифицированную работу в России. Подобное приспособление к потребностям рабочих-мигрантов может свести на нет попытку возродить таджикскую экономику.

В 2008 году Государственное агентство социальной защиты, занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты создало центры обучения взрослых, которые дают образование безработным, не имеющим профессии. В 2009 году услугами центров воспользовались 2 300 граждан (International Labour Organisation, 2012). Характерной особенностью борьбы с безработицей является обучение безработных женщин/домохозяек таким занятиям, как производство кондитерских изделий, шитье, домоводство и т. д. с целью помочь им начать малый бизнес.

Таджикистан решает проблемы ПТО, реализуя многочисленные программы, основанные на опыте спонсоров, таких как Всемирный банк и ЕС. Всемирный банк оказывает содействие в составлении основанного на фактах плана по специалистам, востребованным на таджикском рынке, а также программы обучения взрослых. ЕС финансирует разработку образовательной стратегии. В Таджикистане плохо развит сбор данных и использование современных аналитических средств для целенаправленного формирования политики в сфере ПТО. Однако, по данным таджикских экспертов в области ПТО, правительство планирует оптимизировать работы по созданию базы данных. Немецкое общество по международному сотрудничеству (GIZ) поддерживает систему ПТО Таджикистана в рамках проекта «Поддержка реформы начального профессионально-технического образования» (материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011).

Наличие формальных механизмов при ограниченном участии со стороны социальных партнеров

За систему ПТО в Таджикистане отвечают два ведомства: Министерство образования (МО) и Министерство труда, занятости и социальной защиты (МТЗСЗ). МО занимается вопросами начального профессионального образования, а МТЗСЗ регулирует профессионально-техническое образование взрослых. Два министерства сотрудничают друг с другом и работают в рамках общей государственной политики в сфере образования и подготовки, однако в Таджикистане нет отдельного, независимого органа, который отвечал бы за ПТО. В настоящее время правительство работает над созданием Национального совета по профессионально-техническому образованию, который возглавит заместитель премьер-министра по социальным вопросам.

Институциональные механизмы привлечения работодателей и профсоюзов представлены трехсторонними соглашениями между правительством, конфедерацией профсоюзов и объединением работодателей. В ходе разработки и реализации государственных программ и стратегий соответствующие документы составляются при участии работодателей и профсоюзов на всех

административных уровнях, а нормативно-правовые акты в сфере ПТО - по согласованию с объединением работодателей. Однако результаты зависят от активности участия работодателей и профсоюзов, что может составлять проблему, так как не все организации и учреждения представлены в объединении работодателей. Текущий порядок предусматривает, что профсоюзы должны участвовать в обсуждении и принятии решений, однако на практике это носит ограниченный характер. Более того, профсоюзы не участвуют в проведении ПТО.

Работодатели задействованы в разработке учебного плана и программ ПТО. Они составляют профессиональные стандарты для реализации проектов организаций-спонсоров, то есть новые методики и техники в данной сфере. В настоящее время процесс привлечения работодателей в обучение потенциальных сотрудников в Таджикистане только начался. Участие работодателей пока не стало общепринятой практикой; они еще не полностью понимают свою роль в обучении будущих сотрудников. В целом, таджикские эксперты по ПТО полагают, что работодатели недостаточно мотивированы и не видят преимуществ, которые дает участие в процессе. Подготовка преподавателей на сегодняшний день осуществляется при финансовой поддержке государства и организаций-спонсоров; работодатели пока что в этом не участвуют.

Информационно-справочные средства: системы квалификаций, процедуры оценки, данные и научные исследования

- Планы по созданию национальной системы квалификаций (НСК)

В 2002 году Научно-исследовательский институт труда и социальной защиты при МТЗСЗ опубликовал перечень курсов, предлагаемых в Таджикистане. Однако материал не полностью соответствует текущим потребностям рынка труда, а в некоторых вопросах устарел. После 2006 года при поддержке ЕФО Таджикистан создал межведомственную оперативную группу по разработке НСК в сфере туризма. Учитывая потребности рынка труда, в рамках проекта были

разработаны стандарты для восьми других профессий. По имеющимся сведениям, Таджикистан планирует разработать такие стандарты и создать отдельную структуру, которая профессионально подойдет к данному вопросу.

Разработка и внедрение профессиональных стандартов в будущем позволит систематически оценивать навыки и знания по новой системе квалификаций. Присвоение квалификации осуществляется комиссией на итоговых экзаменах с учетом результатов промежуточных испытаний, оцениваемых преподавателями в соответствии с полученными учащимся знаниями и навыками. Согласно нормативно-правовым актам Таджикистана, председателями квалификационных экзаменационных комиссий могут выступать представители работодателей.

- Процедуры оценки

В ходе промежуточных и итоговых экзаменов теоретические знания и практические навыки определяются на основе присваиваемой квалификации. Согласно Национальной стратегии развития образования до 2012 года, государство планирует создать Национальный центр тестирования, который окажет поддержку в попытках модернизировать и реформировать систему ПТО. В настоящее время обучение взрослых является центральным элементом реформы ПТО, особенно в том, что касается разработки профессиональных стандартов. В центрах обучения взрослых, лежащих в основе профессиональной подготовки взрослого населения, навыки учащихся оцениваются по результатам вступительных испытаний, а также промежуточных и итоговых экзаменов (ETF, 2012).

- Необходимость подготовки квалифицированных кадров для сбора и анализа данных

При подготовке официальных статистических отчетов Таджикистан анализирует определенное число учащихся системы начального профессионального образования (МО) и системы обучения взрослых (МТЗСЗ). Для удовлетворения потребностей рынка труда и оптимизации процесса формирования образовательной политики необходимо обучать специалистов, занимающихся подготовкой и обработкой

данных для анализа, а также принятием соответствующих решений. С этой целью МТЗСЗ осуществляет сбор данных и описательный анализ текущей ситуации. Большое значение имеет обучение сотрудников министерств и ведомств методам обработки и анализа данных. В Таджикистане нет современных информационных технологий, а обработка данных осуществляется на местном уровне, преимущественно вручную.

Собираемые данные и факты используются при формировании образовательной политики. В Центре обучения взрослых, главный офис которого находится в Душанбе, а филиалы расположены в наиболее крупных городах Таджикистана, обучение проводится в соответствии с учебным планом, предоставленным МТЗСЗ. Учитывая ограниченность информации и отсутствие информационных технологий, фактический материал не широко используется при формировании государственной политики в сфере образования. Статистические службы Таджикистана давно не публиковали данных по ПТО, однако политики признают необходимость обеспечения прозрачности, поэтому в будущем сведения будут обнародоваться в целях выработки более грамотной политики в отношении ПТО.

Задачи и рекомендации по государственной политике

На системе образования Таджикистана серьезно сказались сложные экономические условия в стране, в результате которых у выпускников учреждений профессионально-технических учебных заведений не так много возможностей трудоустройства. Перед государством стоит задача создания новых рабочих мест и расширения возможностей для молодых специалистов. Ограниченные возможности, в свою очередь, демотивируют абитуриентов и негативно влияют на репутацию системы ПТО. Более того, профессионально-технические учебные заведения страдают от нехватки финансирования, что препятствует их модернизации. Участие заинтересованных сторон в ПТО остается неудовлетворительным, несмотря на действие формальных механизмов их привлечения. Расширить участие заинтересованных сторон в управлении системой ПТО можно,

в частности, мотивируя работодателей ПТО с потребностями рынка труда. Определенную пользу принесет предоставление таких стимулов, как налоговые вычеты в отношении расходов на обучение. Власти могли бы рассмотреть возможность проведения информационной кампании, призванной мотивировать работодателей к участию в разработке учебных планов и программ обучения, учитывающих потребности отраслей, в которых они работают. Работодатели должны понять, что система ПТО работает для них, поэтому в их интересах участвовать в ней.

Следует продолжить работу над разработкой профессиональных стандартов, уже начатую в рамках пилотного проекта в сфере туризма, и в конечном счете разработать комплексную СНК. Формирование СНК способствовало бы повышению прозрачности квалификаций и качества программ ПТО. Чтобы МТЗСЗ могло принимать более эффективные меры, следует усовершенствовать средства анализа данных.

Туркменистан

В Туркменистане есть средние и высшие профессиональные учебные заведения, однако до сих пор нет единого органа, ответственного за профессионально-техническое образование. Каждое учреждение считается самостоятельным, но при этом получает некоторое частное финансирование. Государство уделяет все больше внимания ПТО, но перед страной стоит ряд серьезных проблем (материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011 год).

Туркменистан принял активное участие в круглом столе с членами Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала и профессионально-техническому образованию 14-15 декабря 2011 года. Однако страна пока что не готова ответить на вопросы анкеты по ПТО, разосланной ОЭСР осенью 2011 года, и ей требуется дополнительное время, чтобы лучше изучить механизмы привлечения заинтересованных сторон и имеющиеся информационно-справочные средства.

Узбекистан

Узбекистан приступил к реформированию системы образования в 1998 году, однако процесс идет медленно. Заинтересованные стороны участвуют в формировании образовательной политики, но на практике это касается лишь крупных работодателей, в то время как малые частные предприятия зачастую не задействованы в процессе. В стране разработаны профессиональные стандарты для всех специальностей ПТО, при этом нет национальной системы квалификаций (НСК). Узбекистан располагает большим объемом административных данных, однако опросы проводятся нечасто. Страна анализирует имеющиеся данные и использует их при формировании и корректировке политики в сфере ПТО с учетом спроса на рынке труда.

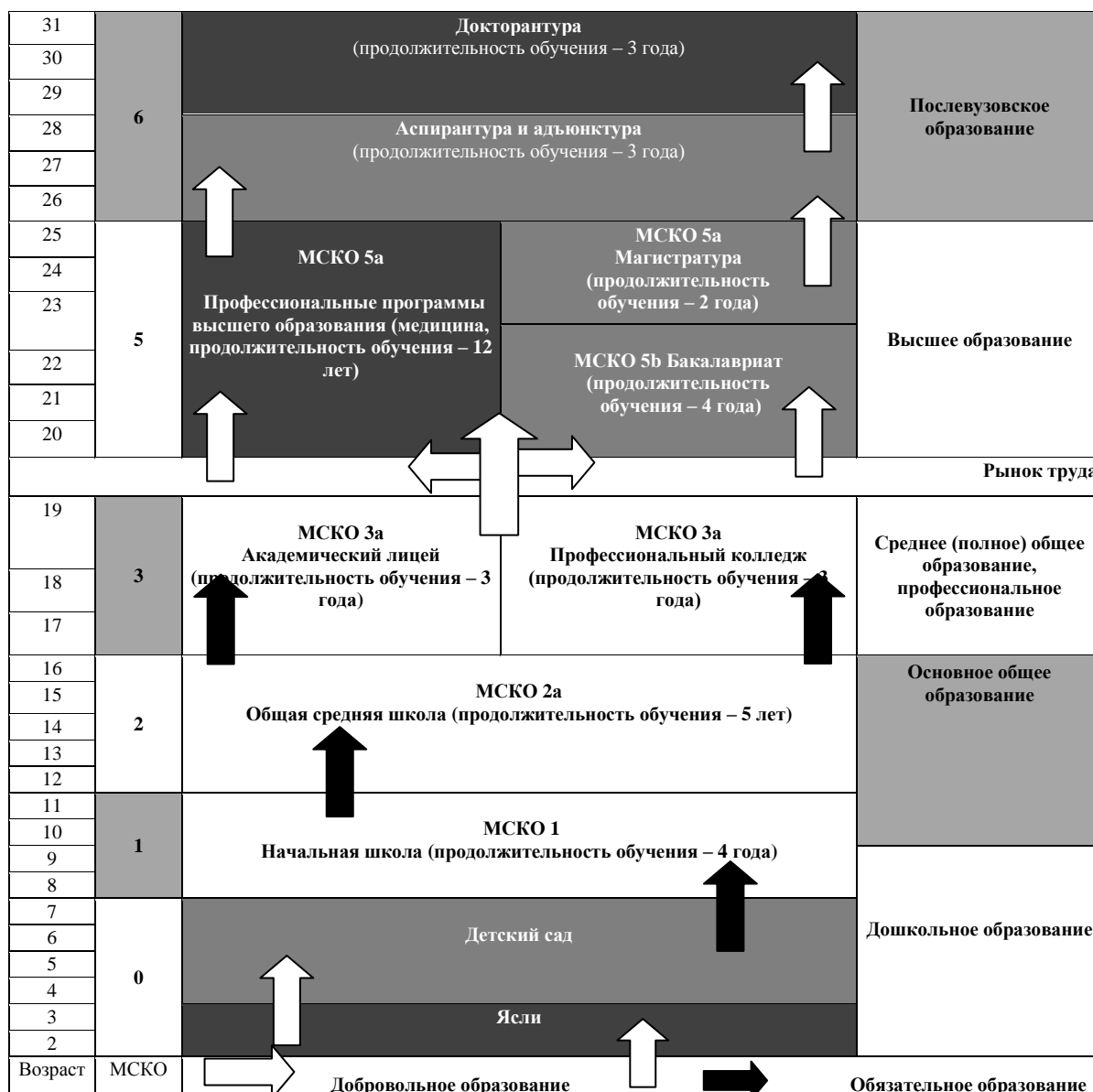
Высокий статус ПТО в Узбекистане

После получения независимости Узбекистан в 1997 году пересмотрел законодательство в сфере образования с целью перейти к системе, которая в большей мере отвечала бы потребностям экономики, ориентированной на спрос. Как показано на Рисунке 3.2, после получения основного общего образования можно продолжить учебу в академическом лицее (средняя школа) или профессиональном колледже. Учащиеся могут выбрать специальность, а образовательные программы разрабатываются с учетом спроса. Узбекистан приложил большие усилия для того, чтобы перестроить систему образования после 1998 года. Продолжительность обязательного образования была продлена до 12 лет (ETF, 2010).

Несмотря на определенный прогресс в реформировании системы образования, процесс еще далек от завершения. Профессионально-технические учебные заведения зачастую невелики и находятся на большом расстоянии друг от друга. Кроме того, не все оснащены современным оборудованием. Качество образования по-прежнему вызывает озабоченность, а программы обучения не координируются (ETF, 2010, материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011 год).

Правительство Узбекистана принимает меры для трудоустройства выпускников профессионально-технических заведений. В 2010-2011 учебном году почти 90% выпускников работали на заводах, фермах, малых и частных предприятиях, а около 3% продолжили обучение в вузах. В 2011 году выпускникам профессиональных колледжей были предоставлены целевые кредиты на льготных условиях для начала собственного бизнеса. Чтобы обеспечить выпускников профессиональных колледжей работой во всех регионах, проводятся специальные ярмарки, на которых представители предприятий предоставляют информацию об имеющихся позициях.

Рисунок 3.2. Система образования в Узбекистане



Источник: Расчеты автора на основе материалов заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии (2011 год)

Примечание: МСКО - Международная стандартная классификация образования

Фундаментальные изменения, происходящие на рынке труда Узбекистана, в том числе разработка новых производственных технологий, требуют найма квалифицированных специалистов. Совершенствование профессионально-технического образования становится стратегией, которая будет способствовать восстановлению экономики и устойчивому развитию государства и общества. Принимая во внимание растущую роль малых частных

предприятий в развитии экономики, в учебные планы всех профессиональных колледжей и средних школ был включен 80-часовой курс «Основы бизнеса и предпринимательства». Данный курс был введен на основе программы обучения, разработанной МОТ. Помимо этого, совместно с Министерством труда и социальной защиты было введено несколько краткосрочных курсов для профессиональной подготовки взрослых (материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011 год).

Узбекистан выделил четыре важных направления развития системы ПТО (материалы заседания Рабочей группы ОЭСР по развитию человеческого капитала в странах Центральной Азии, 2011 год):

- а) разработка и внедрение (совместно с работодателями) эффективного механизма социального партнерства в ПТО и активное привлечение работодателей к разработке отраслевых образовательных стандартов, учебного плана и программ обучения в соответствии с фактическими потребностями рынка труда;
- б) дальнейшее совершенствование материально-технической базы учебных заведений за счет приобретения современного учебного и лабораторного оборудования и образовательных средств;
- в) подготовка кадров с применением инновационных форм и методов, современных информационных и образовательных технологий;
- г) изучение международной практики подготовки кадров и ее адаптация к системе ПТО в Узбекистане.

Участие наиболее важных заинтересованных сторон: МСП

Система ПТО в Узбекистане относится к компетенции Центра среднего специального, профессионального образования Министерства высшего и среднего специального образования. На государственном и региональном уровнях созданы координационные советы по ПТО, состоящие из представителей профессиональных колледжей. На заседаниях

советов рассматривается содержание образовательных программ и вопросы выхода выпускников на рынок труда. Объединения работодателей и профсоюзы, обладающие равными правами голоса, обязаны участвовать в процессе формирования государственной политики в сфере ПТО. Представители работодателей и профсоюзы входят в координационные советы, которые рассматривают все вопросы, связанные с системой среднего специального образования. Мнение работодателей и профсоюзов учитывается узбекским правительством при разработке образовательных стандартов по различным направлениям, составлении программ обучения, организации учебной и производственной практики на предприятиях, а также трудоустройстве учащихся.

Как правило, с крупными предприятиями и действующими при них профсоюзами проводятся консультации на национальном уровне: они участвуют в определении программ ПТО, разработке профессиональных стандартов и составлении учебных планов, отборе вопросов и выборе формата итогового экзамена. Однако представители частных и малых предприятий не принимают активного участия ни в разработке, ни в предоставлении профессионального образования. Все профессиональные колледжи закреплены за соответствующими предприятиями, компаниями и организациями. Подобная структура существовала еще при Советском Союзе и обеспечивает соответствие системы ПТО потребностям работодателей. Однако в то время как предприятие, связанное с соответствующим учебным заведением хорошо представлено во всех аспектах ПТО, потребности других организаций учитываются в недостаточной мере. Крупные работодатели участвуют в производственном обучении студентов и проведении итоговых экзаменов. Помимо этого, работодатели входят в попечительские советы, созданные в каждом профессиональном колледже.

Информационно-справочные средства: системы квалификаций, процедуры оценки, данные и научные исследования

- Отсутствие системы квалификаций

В узбекской системе среднего профессионального образования не предусмотрена обязательная система, которая классифицировала бы различные квалификации. По окончании трехлетней программы обучения выпускники профессиональных колледжей получают диплом государственного образца о среднем профессиональном образовании с присвоением квалификации по выбранной профессии.

На сегодняшний день в стране действуют стандарты, которые были разработаны совместно с работодателями для всех профессий, включенных в Государственный классификатор направлений подготовки, профессий и специальностей среднего специального, профессионального образования Республики Узбекистан.

- Итоговые экзамены: теоретическая и практическая часть

Согласно стандартам профессиональной подготовки, продолжительность обучения в профессиональном колледже составляет три года. Процесс оценки предусматривает выпускные экзамены по гуманитарным, социальным и экономическим дисциплинам, а также практические экзамены по выбранной профессии, включая написание и защиту итоговой квалификационной работы. Участие работодателей в процессе государственной аттестации в составе аттестационной комиссии обязательно.

В целях обеспечения качества образования, помимо государственной аттестации, специальные государственные организации проводят регулярную выборочную оценку знаний учащихся. Они осуществляют плановую периодическую аккредитацию учебных заведений и контролируют успеваемость учащихся посредством проведения тестов по общеобразовательным и специальным дисциплинам. За проведение оценки отвечает Министерство высшего и среднего специального образования Узбекистана и его подразделение по среднему специальному, профессиональному образованию. Территориальные управления данного подразделения осуществляют оценку на местах. Еще одним ведомством, отвечающим за оценку качества образования, является Государственный центр

тестирования, отчитывающийся непосредственно перед Кабинетом министров. Более того, в рамках своей основной функции он оценивает знания учащихся в ходе аккредитации, которую профессионально-технические учебные заведения проходят каждые пять лет.

- Анализ данных двумя недавно созданными ведомствами

Узбекистан собирает данные о числе учащихся и дальнейшей деятельности выпускников профессиональных колледжей и академических средних школ. Центр среднего специального, профессионального образования (ССПО) имеет два новых подразделения: одно по управлению численностью учащихся в профессиональных колледжах и академических средних школах, а второе по управлению занятостью выпускников средних специальных учебных заведений. Они собирают данные, которые затем анализируются в Центре ССПО. Министерство труда и социальной защиты и Министерство экономических дел обладают большим опытом проведения исследований и анализа данных по ПТО.

Для разработки государственной политики в сфере ПТО и составления плана приема в учреждения ССПО ежегодно проводится тщательный анализ рынка труда с учетом прогнозов по регионам или экономическому развитию отраслей, а также государственных программ развития, которые будут осуществляться в определенных регионах страны. В случае если результаты анализа показывают высокий уровень спроса или безработицы по определенным профессиям, подготовка специалистов по соответствующему направлению прекращается, начинается или корректируется иным образом. Так, после анализа фактического спроса на рынке труда в 2009-2011 годах была проведена реструктуризация почти 80 профессиональных колледжей. Однако для принятия более грамотных целевых мер требуется усовершенствовать базу данных. Например, можно дополнить имеющуюся информацию результатами опроса выпускников.

Задачи и рекомендации по государственной политике

Профессионально-техническое образование занимает доминирующее положение в системе образования

Узбекистана, вследствие чего численность учащихся профессионально-технических учебных заведений здесь больше, чем в соседних странах. Широко распространена практика привлечения социальных партнеров, при этом существуют механизмы, обеспечивающие равное участие работодателей и профсоюзов. Несмотря на действие этих механизмов, малые предприятия представлены в меньшей степени, чем другие социальные партнеры. Их участие будет способствовать созданию программ, соответствующих потребностям рынка труда, так как переходный период для системы образования в Узбекистане еще не закончился и некоторые устаревшие программы обучения продолжают применяться.

Еще одним шагом на пути к разработке последовательной политики в сфере ПТО является укрепление базы данных. Это предполагает регулярное применение аналитических средств, таких как мониторинг трудоустройства выпускников и опросы работодателей, которые позволят в большей мере учесть потребности обеих сторон. В некоторой степени можно говорить об учете фактического материала при формировании образовательной политики. Тем не менее, сбор данных в рамках опросов выпускников и работодателей позволит оптимизировать процесс планирования.

В настоящее время у узбекского правительства нет планов по созданию обязательной НСК, которая сделала бы существующие профессиональные стандарты более согласованными. Более того, такая система с соответствующими средствами оценки дала бы Министерству образования возможность разрабатывать целевые меры в сфере ПТО.

Заключение

При подготовке данной публикации системы ПТО в странах Центральной Азии оценивались по двум основным направлениям: (i) степень участия социальных партнеров (работодателей и профсоюзов) в разработке и проведении ПТО и (ii) наличие информационно-справочных средств, необходимых для обеспечения эффективности системы, в частности, для учета потребностей рынка труда. В течение последних нескольких лет системы ПТО в странах

Центральной Азии претерпели существенные изменения и стали объектом внимания региональных политиков. В частности, определенных успехов удалось достичь в привлечении социальных партнеров в разработку и проведение ПТО, в то время как информационно-справочные средства, такие как НСК, все еще разрабатываются почти во всех государствах Центральной Азии (Таблица 3.1.).

Тем не менее, некоторые важные проблемы остаются нерешенными. В большинстве стран Центральной Азии работодатели и профсоюзы официально имеют равные права участия в системе ПТО. Однако на практике работодатели считаются более важной стороной и поэтому в большей мере представлены в процессе формирования образовательной политики. Более того, малые предприятия и индивидуальные предприниматели задействованы недостаточно по сравнению с крупными предприятиями. Большинство государств региона считают создание НСК приоритетной задачей, при этом на практике конкретные планы разработки НСК имеются лишь у Афганистана, Казахстана и Монголии. Статистические службы всех стран Центральной Азии собирают некоторые базовые сведения о ПТО, но большинство государств не способно проводить более глубокий анализ данных для обоснованного формирования политики в данной сфере.

Государствам был предложен ряд рекомендаций по преодолению этих проблем. Так, для расширения участия МСП и работодателей в целом им надо предоставить определенные стимулы, например освободить от уплаты налогов в отношении отчислений на образовательные нужды, как это практикуется в Монголии. Совершенствование базы данных, в частности за счет мониторинга трудоустройства выпускников и проведения опросов среди работодателей, позволит укрепить обратную связь и обеспечить соответствие между потребностями работодателей и учащихся. Разработка обязательной НСК, связанной с инструментами оценки, даст властям возможность принимать целевые меры в сфере ПТО.

В ходе следующей фазы Инициативы ОЭСР по странам Центральной Азии (2013-2014 годы) Секретариат ОЭСР воспользуется рекомендациями в отношении ПТО, предложенными в данном докладе, сосредоточив внимание на двух пилотных странах - Кыргызской Республике и

Таджикистане. Для иллюстрации реформ в сфере ПТО будут использованы примеры конкретных отраслей. Приоритетные отрасли в каждой рассматриваемой стране будут выбраны в зависимости от важности ПТО для их развития.

Таблица 3.1. Сравнительный обзор механизмов поддержки ПТО в странах Центральной Азии

	Привлечение заинтересованных сторон	Информационно-справочные средства
Афганистан	<ul style="list-style-type: none"> Участие работодателей и профсоюзов в большинстве аспектов системы ПТО Профсоюзы не участвуют в проведении ПТО Равные права голоса Особое значение придается обучению на рабочем месте 	<ul style="list-style-type: none"> Работы над НСК планируется завершить до 2012 года Заинтересованные стороны участвуют в разработке Планируется установить связь между НСК и механизмом обеспечения качества Формирование государственной политики в сфере образования на базе фактического материала
Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> Участие работодателей и профсоюзов на всех уровнях Большое значение придается работе на региональном уровне На практике профсоюзы играют менее важную роль 	<ul style="list-style-type: none"> Работы над НСК планируется завершить до 2020 года Участие заинтересованных сторон Интеграция НСК и профессиональных стандартов Усиление связи между данными рынка труда и формированием государственной политики в сфере образования
Кыргызская Республика	<ul style="list-style-type: none"> Участие работодателей на всех уровнях, профсоюзов – только при формировании государственной политики в сфере образования Недостаточная представленность МСП 	<ul style="list-style-type: none"> Планы по созданию НСК только формируются Участие работодателей в итоговых экзаменах Необходимость наращивания потенциала
Монголия	<ul style="list-style-type: none"> Работодатели не участвуют в проведении ПТО Налоговые стимулы Профсоюзы участвуют в процессе формирования государственной политики в сфере образования 	<ul style="list-style-type: none"> Ведутся работы над НСК Планы по установлению связи между НСК и механизмом обеспечения качества Формирование политики на базе фактического материала
Таджикистан	<ul style="list-style-type: none"> Участие работодателей в формировании государственной политики в сфере образования и составлении учебного плана Участие профсоюзов в процессе формирования государственной политики в сфере образования Периодическое участие в решении большинства вопросов 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка НСК только началась Планы по обеспечению связи между системой квалификаций и процедурой оценки навыков Необходимость наращивания потенциала для анализа данных на национальном уровне
Узбекистан	<ul style="list-style-type: none"> Участие работодателей во всех 	<ul style="list-style-type: none"> Нет планов по созданию НСК

	Привлечение заинтересованных сторон	Информационно-справочные средства
	<p>элементах системы ПТО</p> <ul style="list-style-type: none"> • Участие профсоюзов во всех аспектах системы ПТО • Недостаточная представленность МСП 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные экзамены при участии работодателей • Формирование государственной политики в сфере образования на базе фактического материала

БИБЛИОГРАФИЯ

- Asian Development Bank (2012), Project Information Document 38298: Vocational Education and Skills Development at www.adb.org/Projects/project.asp?id=38298.
- Australian Qualifications Framework (AQF), www.aqf.edu.au, accessed 6 June 2102.
- Beddie, Francesca (2011), "A common vision for VET Research in Australia, presentation given at the 2nd meeting of the Human Capital Working Group, OECD, Paris, 14-15 December 2011, National Centre for Vocational Education Research, Adelaide, Australia and Paris, France.
- EU Central Asia Monitoring (EUCAM) (2010), The EU-Central Asia Education Initiative, Working paper No. 9, EUCAM, Brussels.
- European Commission (2012), http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/eqf_en.htm.
- European Training Foundation (ETF) (2005), *Country Analysis – Tajikistan*, ETF Working paper, ETF, Turin.
- ETF (2007), *Skills development and poverty reduction in Kazakhstan*, ETF Working Document, ETF, Turin.
- ETF (2010), *Uzbekistan. ETF Country Information Note 2010*, ETF, Turin.
- ETF (2011), *ETF Yearbook 2011, Social partners in vocational education and training*, ETF, Turin.
- ETF (2012), *National Qualifications Frameworks. From Concepts to Implementation*, ETF, Turin.
- International Labour Organisation (ILO) (2012), CEACR: Individual Direct Request concerning Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142) Tajikistan (ratification: 1993) Available at www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=26603&chapter=9&query=Tajikistan%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0, accessed 6 June 2012.
- Islamic Republic of Afghanistan (2011), Direct communication: Information and replies on VET policy, given to the OECD, (VET questionnaire), Kabul and Paris.

- Jin, Mi Sug, (2011), Vocational Education and Training in Korea” presentation given at the 2nd meeting of the Human Capital Working Group, OECD, Paris, 14-15 December 2011, Korean Research Institute for Vocational Education and Training And OECD, Seoul and Paris.
- Kyrgyz Republic (2011), Direct communication: Information and replies on VET policy, given to the OECD, (VET questionnaire). Bishkek, Kyrgyz Republic; and Paris, France.
- Mayr, Thomas, (2011), presentation given at 2nd meeting of the Human Capital Working Group, OECD, Paris, 14-15 December 2011. Institute for Research on Qualifications & Training of the Austrian Economy and OECD, Vienna and Paris.
- Ministry of Education of the Islamic Republic of Afghanistan (2007), National Education Strategic Plan for Afghanistan 1385-1389 [approximately 2006-2010 in the Gregorian calendar]. Kabul, Afghanistan.
- National Centre for Vocational Education Research (NCVER) (2007), *Did you know? A Guide to Vocational Education and Training in Australia*, NCVER, Adelaide.
- www.edu.gov.kz/en/activity/educational_monitoring/ Section on Development of Technical and Vocational Education, accessed 12 February 2012.
- Mongolia (2011), Direct communication: Information and replies on VET policy, given to the OECD, (VET questionnaire), Ulaanbaatar and Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007), *Higher Education in Kazakhstan*, Reviews of National Policies for Education, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Australia*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OECD, Paris.
- OECD (2010), “Tools to Support the System”, Learning for Jobs, *OECD Reviews of Vocational Education and Training, Synthesis Report*, Chapter 6, pp.137-162, OECD, Paris.
- OECD (2011), *Competitiveness and Private Sector Development: Central Asia 2011 – Competitiveness Outlook*, OECD, Paris.
- Republic of Kazakhstan (2011), Direct communication: Information and replies on VET policy, given to the OECD, (VET questionnaire), Astana and Paris.
- Republic of Tajikistan (2011), Direct communication: Information and replies on VET policy, given to the OECD, (VET questionnaire), Dushanbe and Paris.
- Republic of Uzbekistan (2011), Direct communication: Information and replies on VET policy, given to the OECD, (VET questionnaire), Tashkent and Paris.

UK Commission for Employment and Skills (2012), National Occupational Standards <http://www.ukstandards.co.uk/about-nos/Pages/About-NOS.aspx>, accessed 28 April 2012.

World Bank (2012), Technical & Vocational Education Modernization (TVEM): Kazakhstan, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624210&theSitePK=2748750&menuPK=2805043&Projectid=P102177>, accessed 7 February 2012.

World Bank (2007), Afghanistan Skills Development Project, Project information document, web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P102573&theSitePK=40941&pagePK=64283627&menuPK=228424&piPK=73230, accessed 6 June 2012.

1 В результате парламентских выборов структура с сентября 2012 года изменилась: Министерство образования и науки и Министерство труда.

2 Структура министерств изменилась в сентябре 2012 года.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальную площадку, позволяющую государствам совместно решать экономические, социальные и экологические проблемы глобализации. ОЭСР стремится понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению, например, в таких областях, как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития дает государствам возможность сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, определить надлежащие методы работы и координировать внутреннюю и внешнюю политику.

К числу стран-участниц ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. Европейский союз принимает участие в работе ОЭСР.

www.oecd.org

ПРОГРАММА ОЭСР ПО ПОВЫШЕНИЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СТРАН ЕВРАЗИИ

Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии была запущена в 2008 году в целях ускорения проведения экономических реформ и улучшения делового климата для обеспечения устойчивого экономического роста и занятости в двух регионах: Центральная Азия (Афганистан, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) и Восточная Европа и Закавказье (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина).

www.oecd.org/daf/psd/eurasia

Контактное лицо:

Антонио Сомма

Руководитель Программы

Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии