

**СИСТЕМА ПРО УКРАЇНИ І ЇЇ
СООТВЕТСТВИЕ
ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА
ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД
ОБРАЗОВАНИЯ**



etf

SHARING EXPERTISE
IN TRAINING

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ ЭКСПЕРТНЫЙ
ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, ПРИЗВАННЫЙ
ПОДДЕРЖИВАТЬ СТРАНЫ-ПАРТНЕРЫ В
РЕФОРМИРОВАНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ
ПРОГРАММ ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА**

КАК К НАМ ОБРАТИТЬСЯ

Подробную информацию о нашей деятельности, приглашениях к участию в торгах и возможностях трудоустройства можно получить на веб-сайте: www.etf.eu.int.

За любой дополнительной информацией обращаться в:

External Communication Unit
European Training Foundation
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I - 10133 Turin
T +39 011 630 2222
Ф +39 011 630 2200
E info@etf.eu.int

**СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ
СООТВЕТСТВИЕ
ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА
ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД
ОБРАЗОВАНИЯ**

декабрь, 2003 г.

Большое количество дополнительной информации о Европейском Союзе можно получить по Интернету. Доступ к информации можно получить через сервер Europa (<http://europa.eu.int>).

Данные о каталоге можно найти в конце данной публикации.

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ, 2004

ISBN 92-9157-378-7

Перепечатка разрешена при условии, что будет указан источник.

Printed in Italy

ВСТУПЛЕНИЕ

Настоящее исследование было проведено в первой половине 2003 года группой экспертов в составе г-жи Галины Борисовой, г-на Сорена Поулсена и г-жи Эвелин Виртель при содействии отдельных лиц и организаций Украины.

Сотрудники Управления профессионального образования и обучения МОиН оказывали всестороннюю помощь в сборе информации и данных о системе ПОО, а также поделились своими взглядами на необходимость совершенствования различных аспектов системы. Успех проделанной работы во многом зависит от их открытости и готовности оказать необходимую помощь. Особую признательность мы хотели бы выразить бывшему заместителю министра МОиН Виталию Тимошенко за его постоянную поддержку и личный вклад в проделанную работу, результат которой – многочисленные плодотворные дискуссии и посещения учебных заведений ПОО. С большим сожалением мы узнали о безвременной гибели нашего дорогого коллеги г-на Томашенко в автомобильной катастрофе в ноябре прошлого года.

Представители Парламента, Администрации президента, Кабинета министров, Министерства труда и социальной защиты, служб занятости, Министерства сельского хозяйства, региональных органов управления образованием, директора и преподаватели учебных заведений

ПОО нашли возможность уделить нам свое время и приложили все усилия при объяснении существующей ситуации, а также своих взглядов по вопросам системы ПОО и рынка труда.

Отдельные работодатели и их ассоциация предоставили нам необходимую информацию и изложили свои мнения с позиции предприятий. Эта информация стала важным звеном в цепи проведенного анализа и расширила наше понимание взаимосвязи между системой ПОО и предприятиями.

Мы также выражаем благодарность всем, с кем нам удалось побеседовать в ходе двух мероприятий, посвященных проблемам ПОО. Их приверженность делу образования и готовность обсуждать будущее системы ПОО Украины позволило нам лучше понять важнейшие проблемы, стоящие на повестке дня. В приложении Г приведен список лиц, с которыми мы побеседовали, и организаций, которые мы посетили.

Без технической поддержки Национального наблюдательного центра Украины мы не смогли бы посетить столько учреждений и поговорить с таким количеством людей, заинтересованных в развитии ПОО. Руководитель Центра, г-жа Ольга Щербак, поделилась с нами своими глубокими знаниями и взглядами на систему ПОО, которые оказали неоценимую помощь в нашей работе.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	3
ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА	7
1. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ	9
1.1 Ситуация в социально-экономической сфере	9
1.2 Тенденции на рынке труда	15
2. ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ	25
2.1 Характеристика системы образования	25
2.2 Система ПОО	26
2.3 Непрерывное профессиональное обучение	29
3. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ	31
3.1 Недавние мероприятия в области реформы системы ПОО	31
3.2 Специальности и учебные программы начального ПОО	33
3.3 Политика и учебные программы непрерывного профессионального обучения	39
3.4 Преподаватели и мастера производственного обучения в системе учебных заведений ПОО	43
3.5 Планирование подготовки кадров (система государственного заказа)	49
3.6 Управление системой ПОО	51
3.7 Финансирование системы ПОО	53
3.8 Законодательно-правовые основы реализации ПОО	59
4. НАШИ ВЫВОДЫ	65
4.1 Сложность реформы ПОО в Украине: системно расширенная и системно углубленная реформа	65
4.2 Заключение и рекомендации	66
ПРИЛОЖЕНИЯ	71
Приложение А: Статистическая информация	72
Приложение Б: Сводная схема системы профессионального образования и обучения	75
Приложение В: Структура Министерства образования и науки	76
Приложение Г: Список лиц и организаций, с которыми были проведены встречи	77
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	81
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	85

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

С приобретением независимости Украина прошла через значительные преобразования в политической, экономической и социальной сферах, связанные с переходом от коммунистического правления к общественному устройству, в котором демократия и рыночная экономика играют все возрастающую роль.

Процесс преобразований в переходный период оказался значительно более сложным, чем первоначально предполагалось, и повлек за собой более высокие социальные издержки. Десятилетие экономического спада привело к появлению прежде неизвестных социальных проблем, таких как бедность, безработица и развал общественных институтов. Эти тенденции были до некоторой степени уравновешены появлением теневой экономики, которая быстро развивалась как с точки зрения экономики, так и в качестве источника рабочих мест. Политическая ситуация после приобретения независимости характеризовалась борьбой за власть между Президентом и Верховной Радой (Парламентом) и между различными фракциями в Парламенте, что не способствовало процессу реформ.

В последние три-четыре года в Украине отмечается значительный рост экономики, что привело к некоторому улучшению ситуации в сфере занятости населения, содействовало формированию рынка труда, а также внесло разнообразие в требования, предъявляемые предприятиями к рабочей силе.

Украина унаследовала систему образования, которая создавалась для

обслуживания интересов плановой экономики. Относительно высокий уровень финансирования отражал то значение, которое придавалось системе образования, добившейся впечатляющих результатов, включая высокий образовательный уровень населения, твердые базовые знания, значительное число квалифицированных рабочих и выдающиеся научно-технические достижения. Вместе с тем, отсутствие внимания к системе профессионального образования в течение длительного времени привело к тому, что в настоящее время система ПОО не способна поддерживать прежний уровень качества образования и, что еще более тревожно, не готова к реформированию, что в условиях экономического подъема становится все более очевидным.

Реформа образования, начавшаяся некоторое время назад по инициативе правительства, предполагает пересмотр основополагающих принципов образования и приоритетов развития всей сферы образования. Обеспечение востребованности и повышение качества предоставляемых услуг, начиная с дошкольного и заканчивая третичным образованием, является ключевым элементом «Национальной доктрины развития образования в Украине в XXI веке», которая лежит в основе процесса реформирования системы образования. В поддержку доктрины Министерство образования и науки (МОиН) разработало план мероприятий, включающий краткосрочные и среднесрочные задачи, решение которых необходимо для достижения целей, поставленных в доктрине.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

В целях перевода дискуссии в политическую плоскость МОиН подготовило доклад о текущей ситуации в области профессионального образования и обучения (ПОО). Ключевыми темами доклада стали хроническое недофинансирование ПОО, что привело к катастрофическому снижению качества обучения, и необходимость коренного пересмотра очень сложных законодательных принципов, регулирующих деятельность системы ПОО. Обсуждение этих вопросов выявило повышение интереса и внимания, уделяемого проблемам ПОО на политическом уровне. Парламент страны принял резолюцию по ПОО, а Кабинет министров (КМ) рассматривает проект закона, который должен стать новой законодательной базой системы ПОО в стране. В частности, МОиН при поддержке ЕФО приступило к разработке новой концепции развития ПОО, которая ляжет в основу всей деятельности в области реформирования.

Наше исследование подтверждает, что беспокойство МОиН по поводу того, что система ПОО не способна в достаточной мере удовлетворить потребности формирующегося рынка труда, является вполне обоснованным. Кроме этого, отмечается, что:

- Системе ПОО необходим новый механизм финансирования. Государственное финансирование недостаточно, следовательно, следует изыскать возможности непосредственного участия работодателей в механизмах финансирования.
- Необходимо повысить эффективность использования выделяемых средств.
- Система государственного заказа, которая определяет численность учащихся в системе ПОО, не

способна удовлетворить потребности формирующегося рынка труда.

- Централизация управления в системе ПОО слишком высока, что мешает ей оперативно реагировать на изменения, происходящие на местном уровне.
- Система ПОО не в состоянии в достаточной мере обеспечить соответствие потребностям рынка труда, спрос на котором все более смещается в сторону рабочей силы, имеющей более высокие квалификации и/или компетенции. Несмотря на то, что реализация проектов организаций-доноров помогла приобрести необходимый опыт в разработке стандартов и программ, необходимо принять соответствующие меры для объединения этих ресурсов и создания институциональной основы процессов, которые будут способствовать участию работодателей.
- Преподаватели и мастера производственного обучения не обладают необходимыми компетенциями, удовлетворяющими требованиям новых методик преподавания и технических навыков. Материально-техническая база и оборудование устарели.
- Непрерывное профессиональное обучение (НПО) не в состоянии удовлетворить растущие потребности в обучении как с точки зрения качественных, так и количественных показателей.

Повышенное внимание к вопросам реформирования системы ПОО Украины также продиктовано тем обстоятельством, что начиная с 2004 года эта страна окажется среди новых соседей Европейского Союза, что, вероятно, повлияет на ее социально-экономическое развитие, в котором ПОО отведена важная роль.

1. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ

1

1.1 СИТУАЦИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

После восстановления независимости 24 августа 1991 года¹ Украина прошла через период бурных политических и экономических преобразований, которые значительно усложнили процесс социального обустройства и строительства современного общества, основанного при принципах демократии и рыночной экономики.

Последствия мер, принятых для решения проблем, стоящих перед постсоветской Украиной, можно признать разочаровывающими. Десятилетие отрицательного экономического роста повлекло за собой разрушительные социальные последствия, которые привели к тому, что в начале 2000 года² четверть украинцев продолжала жить в бедности, хотя с того времени ситуация, по всей вероятности, несколько улучшилась.

-
- ¹ Украинская республика была провозглашена 22 ноября 1917 года, а 30 декабря 1922 года она вошла в состав СССР. Сразу после неудавшейся попытки государственного переворота, направленной против Президента СССР Михаила Горбачева, Украина провозгласила свой суверенитет. 24 августа 1991 года парламент объявил Украину независимым государством. На референдуме, прошедшем 1 декабря 1991 года, в котором приняли участие 84 % граждан, имеющих право голоса, 90 % избирателей проголосовали за независимость. Содружество Независимых Государств (СНГ) было образовано 8 декабря 1991 года, а 17 декабря того же года СССР официально прекратил свое существование.
- ² По расчетам Всемирного банка, основанным на исследовании, охватывающем первые три квартала 1999 года, 27 % населения проживают в бедности, а 18 % - в крайней бедности. «Меморандум Президента Международного банка реконструкции и развития и Международной финансовой корпорации исполнительным директорам по стратегии оказания содействия Украине», Всемирный банк (ВБ), доклад № 20723-UA, 16 августа 2000 г., стр. 4. По сравнению с 1995 годом, когда 31 % населения проживал в бедности, эти цифры говорят об улучшении ситуации. Показатели мирового развития, Всемирный банк, 2002 г. В докладе «Украина: Единая оценка стран по методологии ООН за 2001 г» отмечается дальнейшее улучшение ситуации в 2000 году. Различные методики оценки могут затруднить сравнение данных из разных источников, но это не может служить оправданием тому факту, что такое число граждан Украины живет в бедности.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

Несмотря на социальные последствия, продолжающийся процесс перехода к рыночной экономике пользуется поддержкой граждан страны. Опрос, проведенный в 1994 году, показал, что 43 % граждан Украины поддерживали развитие частного предпринимательства, в то время как 31 % высказали отрицательное мнение. В 2001 году в поддержку выступили уже 52 % населения, а 23 % все еще были против развития частного сектора (МЦПО, 2002 г.). По всей видимости, позитивные тенденции развития экономики в 1999 и 2000 годах заставили граждан Украины поверить в успех рыночной экономики.

После обретения независимости Украина попыталась сохранить приверженность экономической политике, основанной на централизованном планировании, что в конце 1993 года привело к экономическому кризису, который едва не вызвал гиперинфляцию. В 1994 году ВВП сократился на 23 %, а производство промышленной продукции упало на 28 %. Практически полный развал экономики привел к еще более значительному сокращению государственных доходов и финансирования государственных служб, что имело катастрофические последствия для качества предоставляемых услуг. Нерешительность в проведении экономических реформ привела к тому, что переход Украины к рыночной экономике был одним из самых продолжительных среди Новых Независимых Государств, а граждане Украины пережили 10 лет отрицательного экономического роста³.

Как видно из таблицы 1, только в конце 90-х годов подъем экономики достиг таких показателей, которые свидетельствовали об устойчивом экономическом росте. В последние три года Украина вышла на высокие темпы экономического роста, достигающие в среднем почти 6.5 % в год.

Последние данные свидетельствуют о том, что экономический подъем продолжается. В первом квартале 2003 года прирост ВВП составил 7.5 %, и велика вероятность того, что эти показатели заставят правительство пересмотреть прогноз роста ВВП на оставшуюся часть 2003 года (Институт экономических исследований и политических консультаций и Dansk-Ukrainsk, Пресс-служба, 2003 г.). После хорошего урожая в прошлом году, который позволил Украине поставить значительные объемы пшеницы на экспорт, в 2003 году урожай ожидается плохим, что отрицательно скажется на общих экономических показателях⁴.

Позитивные тенденции экономического развития необходимо рассматривать в тесной связи с невысокими темпами приватизации со времени приобретения независимости. Несмотря на низкие темпы приватизации, приватизированные предприятия вносят значительный вклад в промышленное производство, особенно с конца 90-х годов. Доля приватизированных предприятий в промышленном производстве увеличилась с 51.1 % в 1997 году до 58.3 % в 2000 году, что можно считать критической массой, открывающей возможность проведения реструктуризации, ускорения экономического прогресса и роста уровня занятости (УЕКЦпВЗ, 2001 г.).

³ В Украине реальный ВВП на душу населения упал на 62 % с 1989 по 1998 г. Только Грузия и Таджикистан испытали более значительное падение ВВП – соответственно, на 67 % и 64 %. *Social Monitor* 2002 г. ЮНИСЕФ, 2002 г.

⁴ Плохой урожай, по всей видимости, вызовет новые дискуссии внутри страны по вопросам сельскохозяйственной политики, таким как приватизация и ценообразование. Цена на пшеницу определяет цену на хлеб и, следовательно, оказывает влияние на благосостояние семей с низким достатком.

Таблица 1: Основные экономические показатели Украины за 1990-2003 гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Реальное изменение ВВП в % по отношению к тому же периоду предыдущего года	-4.0	-8.7	-9.9	-14.2	-22.9	-12.2	-10.0	-3.0	-1.9	-0.2	5.8	9.0	4.6***	5.4****
Инфляция потребительских цен в % **			30.8	47.5	13.2	9.1	2.9	0.8	1.6	1.5	1.9	0.5	0.9***	
Официальная безработица в %**		0.3	0.29	0.35	0.36	0.53	1.49	2.74	4.30	5.40	5.03	4.53	3.8***	

Источник: * «Тенденции экономического развития Украины», Ежеквартальное издание, выпуск за март 2000 г. и декабрь 2001г

** «Тенденции экономического развития Украины», Ежеквартальное издание, выпуск за декабрь 2001г; Институт экономических исследований и политических консультаций, «Статистика экономики Украины» и Международный центр политических исследований, «Квартальный прогноз, № 19 за апрель 2002г. и № 22 за первый квартал 2003 г.

*** «Ежемесячный мониторинг экономики Украины», № 4 за апрель 2003 г. и Международный центр политических исследований (МЦПИ), информационный бюллетень № 165 от 11 ноября 2001 г

**** «Макроэкономическое прогнозирование в Украине», № 2 за апрель 2003 г., Институт экономических исследований и политических консультаций

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

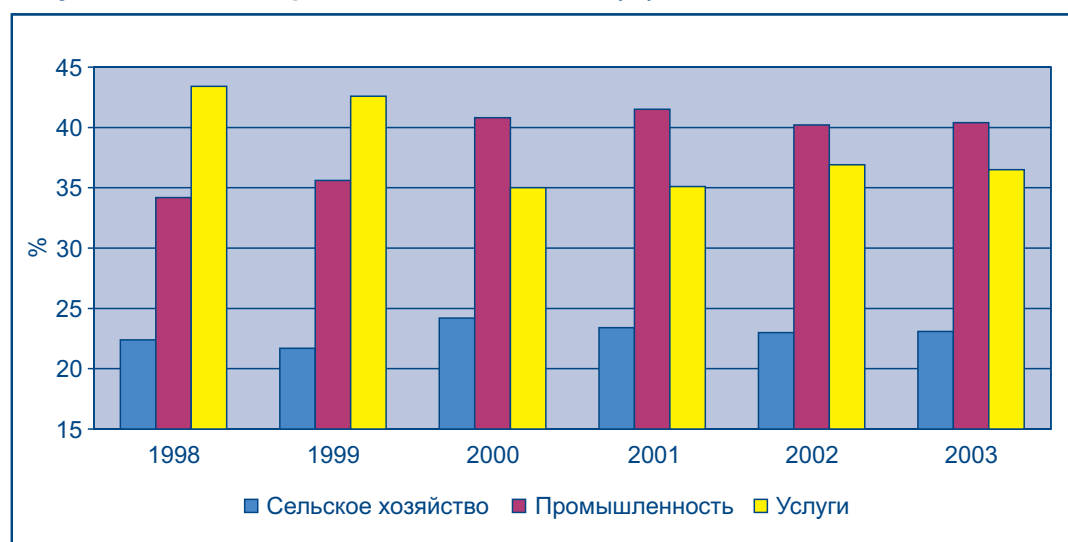
Многие из этих предприятий относятся к малым и средним предприятиям (МСП), которые успешно работают и показывают устойчивую тенденцию к росту во всех отраслях экономики. Большинство МСП было создано за последние три-пять лет, часто в результате приватизации более крупных предприятий⁵.

Сравнение основных отраслей экономики по вкладу в ВВП (Рисунок 1) свидетельствует о том, что, начиная с 2000 года, промышленность стала доминирующей отраслью экономики. Рост во всех отраслях экономики явился причиной общего экономического подъема. Развитие всех отраслей экономики, кроме строительной промышленности, происходит по одной и той же схеме. Что касается промышленности, в основе ее роста лежит развитие, прежде всего, машиностроения, деревообработки и

пищевой промышленности (в период с мая 2002 г. по май 2003 г.). Несмотря на схожие модели развития, темпы роста имели значительные различия (Рисунок 2). В этот период (1998-2003 гг.) стремительных экономических преобразований оценка общих характеристик роста и переходных процессов представляла собой сложную задачу⁶. Совершенно очевидно только то, что процессы перехода к рыночной экономике, темпы модернизации, внедрения новых технологий и управленческих моделей не одинаковы в различных отраслях, а также на различных предприятиях одной отрасли.

В эпоху централизованного планирования отношения между предприятиями строились на основе строгой регламентации поставок сырья и комплектующих, с одной стороны, и реализации конечной продукции, с

Рисунок 1: ВВП по отраслям в 1998 – 2003 гг. (%)

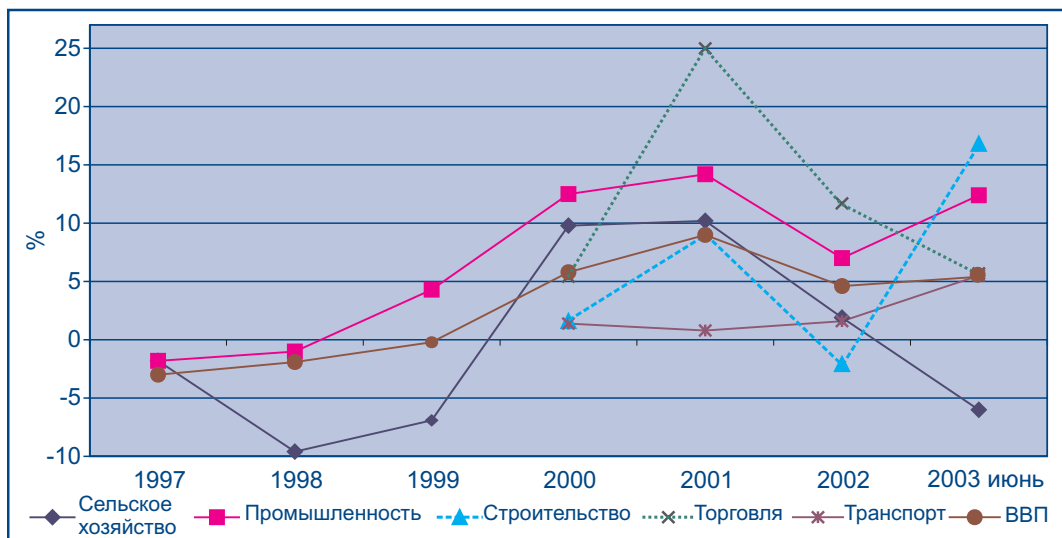


Источник: Информационно-аналитический интернет-сайт журнала «Экономист», (*The Economist*) от 2 августа 2002 г., www.viewswire.com

⁵ Важно понимать разницу между приватизированными и новыми частными предприятиями. Прогресс многих приватизированных предприятий не обязательно связан только с тем обстоятельством, что они были приватизированы. Новые частные предприятия – это недавно созданные предприятия, и они демонстрируют больший потенциал роста.

⁶ Трудности, которые испытывают экономисты при оценке общих тенденций экономического развития в экономике Украины, рассматриваются в работе Андерса Аслунда «Каковы причины возврата Украины к экономическому росту?», Рабочий доклад № 15 за июнь 2002 г., Институт экономических исследований и политических консультаций. В соответствии с прогнозом макроэкономических показателей, сделанным в конце 2002 г., темпы роста в 2003 году должны были либо уменьшаться, либо незначительно увеличиться по сравнению с 2002 годом. Спустя полгода прогнозы были скорректированы в пользу значительного увеличения темпов роста по сравнению с 2002 годом. В качестве примера можно привести «Ежеквартальные прогнозы», № 21, октябрь 2002 г., Международный центр политических исследований или «Прогнозирование макроэкономики Украины», № 1 за октябрь 2002 г.

Рисунок 2: Реальный рост ВВП по отраслям экономики за 1997 – 2003 (в % за каждый год)



Примечание: Данные по строительству, торговле и транспорту приведены за весь год.

Источник: «Макроэкономическое прогнозирование в Украине», № 1 за октябрь 2002 г., Институт экономических исследований, политических консультаций и экономической статистики, выпуск № 33 за июнь 2003 г., Международный центр политических исследований.

другой (производственные цепочки), в связи с чем предприятиям не требовались информация о ситуации на рынках и маркетинговые подразделения. Эти административно утвержденные производственные цепочки, действующие во всех советских республиках, были полностью разрушены после обретения независимости, неизбежно оставив после себя вакуум, который еще предстоит заполнить на основе принципов, характерных для рыночной экономики⁷. В связи с этим, внешняя торговля Украины, являясь традиционным экономическим показателем, также может служить индикатором того, насколько успешно решаются задачи реструктуризации экономики в том, что касается таких вопросов, как интеграция в мировой рынок, организация производственных процессов, ориентированных на рыночные механизмы, повышение технологического уровня, качества продукции, совершенствование управления и решение общих вопросов политики перехода к рыночной экономике.

В конце 90-х годов платежный баланс Украины улучшился благодаря незначительно возросшему экспорту в европейские и другие страны, не входившие в состав Советского Союза, что объяснялось, среди прочего, последствиями девальвации и расширением ассортимента экспортируемой продукции. Несмотря на то, что данные торгового оборота нельзя считать однозначными, улучшение торгового баланса не может быть следствием только девальвации гривны – свою роль сыграла также политика реформирования экономики. Еще раз можно отметить, что различия между отраслями и между предприятиями одной отрасли непосредственно связаны с их способностью к преобразованиям⁸.

Экономика Украины все еще тесно связана с российской экономикой, что делает ее зависимой от происходящего в России. Несмотря на достигнутый прогресс, незавершенные структурные преобразования в отраслях экономики и на отдельных предприятиях, а также слабая банковская система,

⁷ Разрыв производственных цепочек не может служить объяснением длительного спада экономической активности, поскольку предприятия могут выработать новые отношения на основе спроса и предложения.

⁸ Очевидно, что показатели сельского хозяйства во многом зависят от урожая, а прогноз на 2003 год неблагоприятен.

неопределенность законодательной и административной базы, регулирующей иностранные инвестиции, являются препятствиями на пути дальнейшего развития. Экономический рост последних трех лет стал возможен во многом благодаря использованию простаивающих производственных мощностей. Необходимо также более интенсивное развитие предприятий, использующих современные технологии, для того, чтобы сохранить достигнутые показатели роста.

В Украине, так же как и во многих странах бывшего Советского Союза, большую роль в экономике играет теневой сектор: по расчетам на него приходится 30-50 % (Мелета и Грегори, 2001 г. ; и Всемирный банк, 1997 г.). всей экономической деятельности в стране⁹. Кроме того, необходимо отметить, что анализ стран с переходной экономикой показал, что доля теневой экономики особенно велика в Украине, уступая только Грузии, и, несмотря на все политические усилия по ее искоренению, значимость теневой экономики, начиная с 1993 года, продолжает возрастать (Аслунд, 2002; Джонсон, Кауфман и Шлейфер, 1997 г.; Джонсон и Кауфман, 2001; и Мелета и Грегори, 2001 г.).

Расчеты показывают, что, если учитывать теневую экономику в ВВП, его сокращение с 1990 по 1999 гг. составило бы не 67 %, а 41 % (Мелета и Грегори, 2001 г.)¹⁰. Поскольку такая значительная доля экономики сокрыта от государственных органов, и в обозримом будущем положение дел не изменится, эта ситуация на долгие годы подрывает финансовые возможности государства и создает препятствия на пути дальнейшего экономического развития.

Премьер-министр Виктор Янукович обнародовал политику правительства, направленную на решение экономических проблем. В

экономической политике правительства приоритетным направлением является развитие конкурентоспособных отраслей, таких как аэрокосмическая и моторостроительная отрасли, производство товаров народного потребления, транспорт и трубопроводы, биотехнология, оборонная промышленность и сельское хозяйство. Меры, предусмотренные для реализации этой политики, включают налоговую и пенсионную реформы, совершенствование рыночной экономической инфраструктуры (в том числе банковского дела, инвестиционного климата, фондового рынка, законодательства в сфере бизнеса, а также государственного управления), восстановление доверия к властям со стороны общества и совершенствование системы среднего образования и ПОО.

С точки зрения системы ПОО развитие экономики может иметь следующие позитивные последствия:

- При продолжении экономического роста система ПОО может получить дополнительные ресурсы, как государственные, так и частные, что крайне важно для реформирования системы ПОО.
- Хотя сравнение различных отраслей, а также предприятий одной отрасли не может дать исчерпывающих данных об их непосредственном влиянии на рынок труда, устойчивый экономический рост и рыночные реформы окажут в целом позитивное влияние на уровень занятости.
- Тенденции экономического развития свидетельствуют о том, что часть участников экономической деятельности начинают чувствовать все большую уверенность в условиях рыночной экономики. Проведенное исследование позволяет предположить, что, отчасти, эти позитивные изменения можно объяснить применением рыночных принципов управления, внедренных

⁹ В том, что касается значимости для системы ПОО, мы рассматриваем только ту сторону теневой экономической деятельности, которая предполагает производство легальных товаров и услуг без соответствующих разрешений и юридического статуса. Определения и методы оценки даны в работе Бруно С. Фрея и Фридриха Шнайдера «Неформальная и нелегальная экономика».

¹⁰ В своей работе авторы утверждают, что две трети теневой экономической деятельности могут быть отслежены и учтены в официальной статистике.

управленцами нового поколения. Также исследование позволяет сделать вывод о том, что обучение управленцев играет важную роль в реструктуризации предприятий (Акимова и Шведиауэр, 2002 г.). Нам представляется, что, в свою очередь, это приведет к осознанию наиболее передовыми предприятиями необходимости обучения работников новым компетенциям для достижения более эффективного использования средств производства, новых технологий и оборудования, а также повышения качества продукции. Этот подход подчеркивает необходимость модернизации системы ПОО, которая должна соответствовать современным тенденциям развития экономики. Эти данные были подтверждены во время встреч с представителями заинтересованных сторон. Со стороны работодателей растет понимание необходимости развития человеческого капитала как обязательного условия модернизации производственного процесса. В ходе встреч с представителями заинтересованных сторон подчеркивалось отсутствие у работников компетенций, позволяющих осваивать новые технологии и эффективно работать на современном оборудовании.

- Теневой сектор, по всей вероятности, сохранит свое значение для экономики Украины. Следовательно, с точки зрения развития сферы занятости и профессионального обучения, необходимо принимать во внимание и фактор теневой экономики при разработке соответствующих мер в этих областях.
- Правительство признает важность образования и обучения для дальнейшего развития экономики страны.

1.2 ТЕНДЕНЦИИ НА РЫНКЕ ТРУДА

Нет сомнений в том, что переходный период был сопряжен с разительными

преобразованиями во всех сферах жизни и значительными социальными издержками. Несмотря на позитивные тенденции экономического развития последних лет, уровень жизни значительного числа граждан Украины снизился, а для многих бедность и безработица стали суровой реальностью. Данные о безработице свидетельствуют о низких темпах экономических преобразований, что ведет к увольнениям работников вместо создания новых рабочих мест в новых и реформированных отраслях экономики.

В советскую эпоху органы, занимающиеся вопросами труда, отвечали за реализацию идеологически мотивированной политики всеобщей занятости. Как следствие, значительные ресурсы направлялись на создание рабочих мест для всех граждан трудоспособного возраста, вне зависимости от экономической целесообразности, что, в конечном счете, привело к широкому распространению неполной занятости. Рынок труда сформировался в условиях постепенного перехода от государственного планирования к производству, ориентированному на потребительские предпочтения и международную конкуренцию¹¹.

Безработица

Одним из быстро давших о себе знать результатов этой политики стало превращение неполной занятости во все более заметную форму безработицы, в то время как государство и приватизированные предприятия не имели финансовых возможностей и политической воли для продолжения неэффективной и обременительной политики всеобщей занятости. Как следствие, в украинском обществе появилось совершенно новое явление – безработица.

Первый заметный всплеск регистрируемой безработицы произошел в 1992 году, когда число безработных достигло 70 тысяч человек; с этого времени уровень безработицы

¹¹ Самые первые признаки появления рынка труда можно обнаружить в 50-х годах, когда сельские жители получили некоторую свободу передвижения, а работникам было дано право увольнения по собственному желанию.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

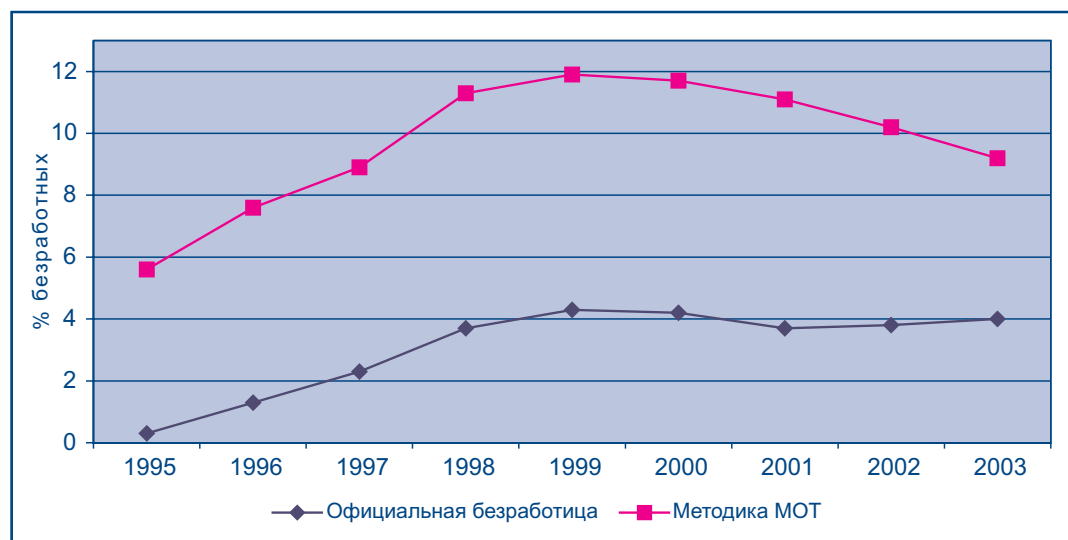
ежегодно увеличивался (Рисунок 3), достигнув своего пика в первом квартале 1999 года, когда, по данным центров занятости, более миллиона человек были официально зарегистрированы в качестве безработных (УЕКЦпВЗ, 2001 г.).

Необходимо отметить, что официальные данные о безработице основаны на численности безработных, зарегистрировавшихся в местных центрах службы занятости¹². По причинам финансового и социального характера работники, уволенные по сокращению штатов, часто не желают регистрироваться в качестве безработных, поскольку в случае, если они числятся работающими, они продолжают пользоваться социальными льготами и инфраструктурой своих предприятий, такими как жилье, школы и медицинское обслуживание. Если у

предприятия есть перед такими работниками задолженность по зарплате, сохраняется возможность ее получения, и по этой причине они продолжают официально числиться работающими. Предприятия иногда «просят» работников взять неоплачиваемый отпуск (известный также как административный отпуск) или перейти на неполный рабочий день. Хотя вынужденные отпуска и неполный рабочий день использовались во всех отраслях экономики, наиболее широкое распространение они получили в легкой промышленности, производстве строительных материалов, обрабатывающей промышленности и строительстве¹³.

Другой причиной, по которой многие не регистрируются в качестве безработных, является низкий уровень пособия по безработице, а также сложность процедуры его оформления и

Рисунок 3: Уровень безработицы в 1995-2003 гг.



Источник: Данные за 1995-1996 гг. из ежеквартального издания «Тенденции экономического развития Украины», опубликованные в декабре 2001 г. Украинско-европейский консультативный центр по вопросам законодательства, данные с 1997 г. по первый квартал 2003 г. взяты из публикации «Статистика экономики Украины» Международного центра политических исследований, ежеквартальное издание, № 33 за июль 2003 г.

¹² Лица трудоспособного возраста (16-54 для женщин и 16-59 для мужчин) считаются безработными в том случае, когда они не имеют работы, не получают зарплаты и не имеют других легальных источников дохода, а также зарегистрировались в государственном центре службы занятости в качестве ищущих работу и согласны на любую подходящую им работу, предложенную службой занятости. «Экономические показатели, источники и определения», июль 2000 г. ОЭСР. См. также «Экономическая статистика в Украине», Политическое исследование, № 13 за ноябрь 2000 г., Международный центр политических исследований.

¹³ Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в начале двадцать первого века 16.1 % всех занятых в экономике находились в вынужденных отпусках и 13.3 % работали по неполному графику. Статья Пилипа Селихея «Некоторые особенности безработицы в Украине», The Ukraine Observer от 4 марта 2003 г.

получения¹⁴. Следовательно, можно говорить о высоком уровне скрытой безработицы и недооценке официальной статистикой истинных масштабов безработицы. С другой стороны, часть регистрирующихся в качестве безработных не имеет искренних намерений работать, что создает дополнительные проблемы при использовании данных официальной статистики. Вместе с тем, именно этими данными оперируют службы занятости и, следовательно, они лежат в основе мер по борьбе с безработицей, включая мероприятия по профессиональному обучению.

В дополнение к официальной статистике по безработице, начиная с 1995 года, проводятся опросы населения и сбор данных в соответствии с методикой занятости, разработанной МОТ. Как можно было предположить, реальный уровень безработицы оказался выше, чем данные официальной статистики¹⁵. Интересно также отметить, что данные выборочного обследования рабочей силы свидетельствуют о том, что с 1999 года уровень безработицы снижается, тогда как в официальной статистике эта тенденция никак не отражена. В таких регионах, как Ровно, Тернополь, Волынь, Житомир, Сумы, Запорожье и Полтава, проблема безработицы стоит особенно остро, в то время как самый низкий уровень безработицы приходится на большие города (УЕКЦпВЗ, 2001 г.; и Национальный наблюдательный центр Украины/ЭФО, 2002 г.). Сложная ситуация в сфере занятости может также быть проиллюстрирована значительным числом (около 25 % всех

работающих) граждан, имеющих более одного места работы (МЦПО, 2002 г.).

Данные обследования рабочей силы свидетельствуют о том, что наиболее высокий уровень безработицы, как правило, отмечается среди молодого населения. Кроме этого, также отмечено, что лицам с низким образовательным уровнем удавалось с годами получить работу (возможно, низкооплачиваемую) и сохранять ее. Вместе с тем представляется интересным то обстоятельство, что в последнее время (1998-2001 гг.) низкий образовательный уровень становится все более серьезным фактором, ведущим к безработице, особенно среди молодежи (Рисунок 4).

Другие данные свидетельствуют о том, что безработица среди мужчин с низким (МСКО 0-2) и высоким (МСКО 5-7) уровнями образования выше, чем у женщин, в то время как в случае с 3 уровнем МСКО ситуация прямо противоположна¹⁶.

Несмотря на это, по общему мнению тех, кого мы опрашивали, ситуация с безработицей улучшается или, во всяком случае, существуют предпосылки для ее постепенного улучшения. Уровень безработицы демонстрирует тенденцию к выравниванию, в то время как число безработных снижается, что подтверждается данными об уровне безработицы, полученными в результате обследования рабочей силы¹⁷.

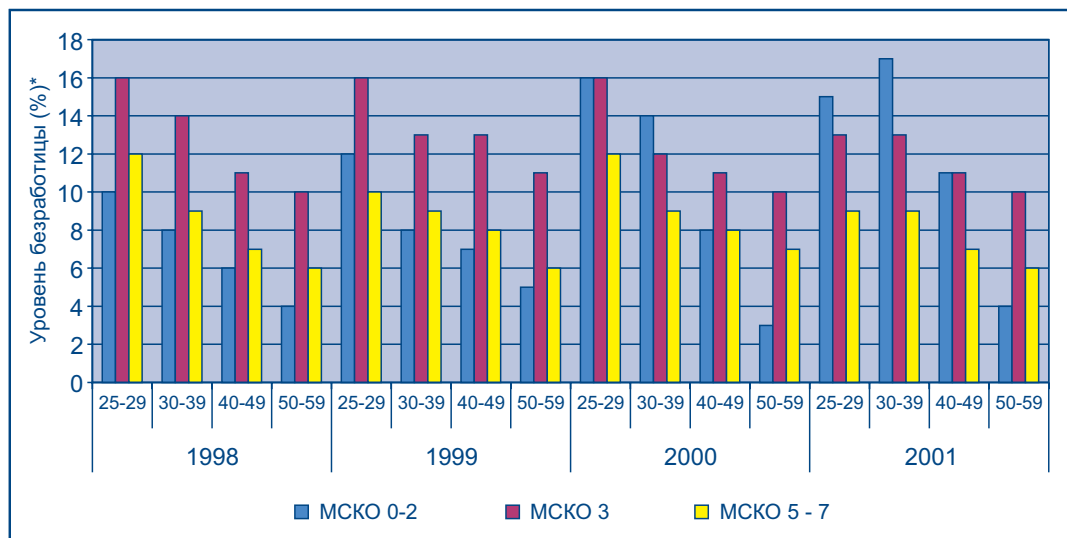
¹⁴ Требования, предъявляемые «Законом о занятости населения» для официального получения статуса безработного, также могут способствовать недооценке истинных масштабов безработицы. К примеру, мужчины старше 60 лет и женщины старше 55 лет не включены в статистику, а для процедуры регистрации необходимо представить многочисленные документы, такие как регистрация по месту жительства, что по разным причинам является для многих фактором, удерживающим от регистрации в качестве безработных.

¹⁵ Власти понимают, что официальные данные преуменьшают проблему безработицы. 15 ноября 2001 г. состоялись парламентские слушания, посвященные проблеме безработицы, в ходе которых было признано, что официальная статистика не отражает реального положения дел в сфере занятости. По расчетам, истинный уровень безработицы составил 26-32 %.

¹⁶ Национальный наблюдательный центр Украины, 2003 г.

¹⁷ Фактическая численность безработных, зарегистрированных службой занятости, уменьшилась со своего максимума, составившего более 1.2 миллиона человек в первом квартале 2000 г., до 1 миллиона в декабре 2001 г. «Тенденции экономического развития Украины», октябрь-ноябрь 2001 г. Эти данные необходимо рассматривать в контексте сокращения численности рабочей силы на 1.1 миллион человек. Эти данные также подтверждаются данными ежеквартального обследования предприятий. См. «Ежеквартальное обследование предприятий», август 2002 г. – сентябрь 2003 г., Институт экономических исследований и политических консультаций.

Рисунок 4: Уровень безработицы в соответствии с образовательным уровнем и возрастной группой в 1998-2001 гг. (данные обследования рабочей силы)



Источник: Национальный наблюдательный центр Украины.

* безработные в возрасте 15-ти лет и старше в процентах к численности работающих в возрасте 15-ти лет и старше.

Другой стороной этой проблемы является фиксируемый службой занятости высокий уровень долговременной безработицы. До 30 % ищущих работу были безработными от одного до двух лет, а еще 30 % - более трех лет; средний период безработицы вырос в 1998-2001 гг. с 9.9 до 11.4 месяцев (Территориальное отделение ООН, 2002 г.; и Национальный наблюдательный центр Украины/ЭФО, 2002 г.). Помимо отсутствия вакансий, среди причин длительной безработицы можно отметить низкий образовательный уровень, устаревшие навыки и умения, неуверенность в себе и низкая мобильность. Можно только предположить, что у части длительно безработных граждан, помимо тех незначительных средств, которые они получают в рамках пособия по безработице, существует дополнительный доход от неформальной экономической деятельности.

Значительная часть выпускников учебных заведений ПОО сразу после окончания учебы оказывается безработной. Данные Министерства труда и социальной политики (МТиСП) позволяют предположить, что от 30 до

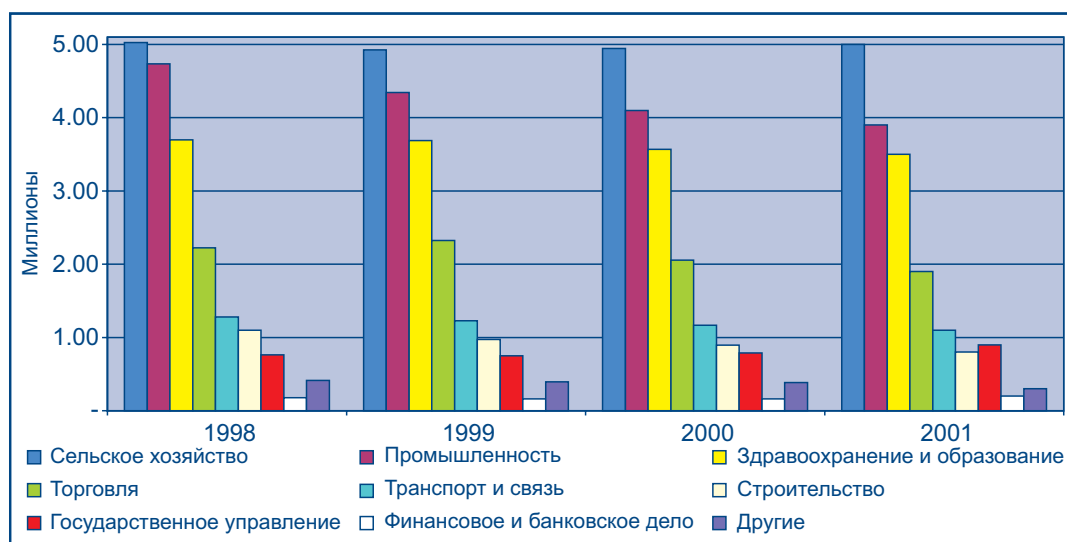
35 % выпускников учебных заведений ПОО после окончания учебы оказываются без работы¹⁸. И в этом случае приведенные данные не дают представления о том, какая часть из этих молодых людей использует свои профессиональные навыки в неформальном секторе экономики.

Занятость по отраслям

В период с 1998 по 2001 год занятость по отраслям оставалась довольно стабильной, а сельское хозяйство, промышленность, здравоохранение и образование остаются основными сферами занятости. Большая часть из 1.8 миллиона уволенных работников в период с 1998 по 2001 год была занята в промышленности, торговле и строительстве. В строительной отрасли были уволены более четверти всех работников. В этот период новые рабочие места создавались только в сфере государственного управления, финансового и банковского дела. Несмотря на то, что в процентном отношении рост занятости выглядит впечатляюще, фактическое число рабочих мест, созданных в этот период в этих двух отраслях, составил менее 160 тысяч человек. Таким образом,

¹⁸ Данные, предоставленные МТиСП в ходе опроса.

Рисунок 5: Занятость по отраслям



Источник: Национальный наблюдательный центр Украины, 2003 г.

Примечание: Для каждого года, сельское хозяйство – это первая колонка слева, затем идут промышленность, здравоохранение и образование и т.д.

общей тенденцией стало сокращение занятости, которое составило 9 %¹⁹.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что позитивные тенденции экономического развития в период с 1998 года в целом пока не привели к созданию новых рабочих мест. Многие предприятия в течение многих лет не использовали значительную часть производственных мощностей, а работники этих предприятий продолжают работать по неполному графику или находятся в вынужденных отпусках. Эти трудовые ресурсы будут использованы прежде, чем появится необходимость в найме новых работников. В то же время предприятия продолжают сокращение избыточной рабочей силы, а инвестиции в новые технологии могут, в свою очередь, уменьшить потребность в рабочей силе. Таким образом, несмотря на рост экономики, нам, по всей видимости, предстоит наблюдать дальнейшее сокращение рабочих мест.

Полученные данные позволяют предположить, что при пересчете на полную занятость, численность

работающих сократится на 20 % (2001 г.), что говорит о значительной численности работающих по неполному графику и о том, что рост или сокращение занятости будет во многом зависеть от работников, занятых неполный рабочий день. Также существует проблема высокой текучести кадров в промышленности. По ситуации на 2001 год каждый четвертый работник в промышленности проработал на своем рабочем месте менее года, а каждый третий в течение года покинет нынешнее место работы. В целом все эти тенденции свидетельствуют о нестабильности рынка труда (УЕКЦпВЗ, 2001 г.).

Данные опроса позволяют сделать вывод о том, что предприятия, экспортирующие свою продукцию, особенно в западные страны, быстрее сокращают численность рабочей силы; новые частные предприятия создают больше рабочих мест, чем государственные и приватизированные предприятия; перераспределение рабочих мест происходит больше внутри отрасли, чем между отраслями (Конунгс, Купец и Лиман, 2002 г.).

¹⁹ Занятость в малых и средних предприятиях отличается некоторыми интересными особенностями. Помимо того, что малые и средние предприятия охватывают значительную часть экономики, они обеспечивают трудоустройством 57 % всех работающих граждан, а 30 % из них руководят женщины. Работа Майкла С. Консидина «Рост малых и средних предприятий в Украине содействует развитию частного сектора экономики», Вестник BISNIS (Служба деловой информации), июнь 2003 г.

Мобильность в разрезе отраслей, предприятий отрасли, профессий, а также по географическому признаку является сложной проблемой, стоящей перед зарождающимся рынком труда. Традиции непрерывной работы по одной специальности и на одном предприятии затрудняют активный поиск гражданами работы в новых для себя отраслях экономики и смену профессии. Развитие регионов отчасти тормозится по причине отсутствия традиций географической мобильности. В советскую эпоху свобода передвижения была ограничена и допускалась только при наличии специального разрешения. Несмотря на либерализацию, из-за отсутствия традиций люди неохотно ищут работу за пределами родного города. Вместе с тем существуют и другие причины, ограничивающие мобильность, такие как доступность жилья и передача социальных прав из одного региона в другой.

Потребность в квалификациях – препятствие для производства

Отношение работодателей к необходимости инвестировать в человеческий капитал является показателем спроса на новые навыки. Высокотехнологичные предприятия, конкурирующие на международных рынках, такие как авиастроительное предприятие Антонова, представители которого участвовали в нашем опросе, проявляют заботу о своем человеческом капитале, что является жизненно необходимым условием конкуренции на международном рынке²⁰. С 2002 года Институт экономических исследований и политических консультаций проводит опросы управленцев с тем, чтобы выяснить их мнения по важнейшим вопросам ведения бизнеса. Управленцев просят высказать свои мнения о препятствиях для производства, в том числе ответить на вопрос, рассматривают ли они нехватку квалифицированных работников в качестве такого препятствия. Мнения управленцев по вопросу потребности в

профессиональных квалификациях позволяют нам лучше разобраться в ситуации. Как видно из таблицы 2, управленцы в целом, несмотря на некоторые различия, рассматривают нехватку квалифицированных кадров в качестве все более серьезного препятствия для производства.

Некоторые предприятия сталкиваются с очень большими трудностями в поиске высококвалифицированных работников, в то время как при найме неквалифицированной рабочей силы проблем не возникает (Институт экономических исследований и политических консультаций, 2003 г.). В ходе обсуждений с работодателями и их ассоциациями были получены подтверждения этой тенденции, что, как нам представляется, является показателем повышения значимости профессиональной подготовленности рабочей силы в глазах работодателей, а также трудностей, испытываемых некоторыми предприятиями в поиске работников, имеющих требуемые квалификации.

Необходимы твердые сквозные навыки и умения вместе с более широкими профессиональными компетенциями, а не узкая специализация, направленная на выполнение конкретных рабочих заданий. Работники, привыкшие к советскому стилю управления предприятием, не готовы к проявлению инициативы и самостоятельной организации труда и не имеют для этого необходимых навыков и умений.

Занятость в теневой экономике

С точки зрения проблем занятости и профессионального обучения теневая экономика представляет интерес по причине своего масштаба и многочисленных возможностей трудоустройства, которые она может предоставить. В этой связи представляется интересным выяснить отличия теневой экономики от официальной.

²⁰ Укртелеком является еще одной компанией, которая может служить иллюстрацией того, что появляются новые требования к человеческому капиталу. (Kiev Weekly от 16 августа 2002 г.).

Таблица 2: Процентное соотношение работодателей, рассматривающих нехватку квалифицированных кадров в качестве препятствия для производства (в период с 2001 по 2003 гг., поквартально)

	2001 г.			2002 г.				2003 г.	
	2 кварт ал	3 кварт ал	4 кварт ал	1 кварт ал	2 кварт ал	3 кварт ал	4 кварт ал	1 кварт ал	2 кварт ал
Нехватка квалифицированных кадров	10.3	11.7	-	-	16.6	14.3	13.7	16.4	19.9

Примечание: группа из 300 производственных предприятий использовалась для обследования отношения управленцев к изменениям экономических условий и эффективности деятельности своих предприятий. Данные в таблице показывают процентное соотношение работодателей, утвердительно ответивших на вопрос, считают ли они нехватку квалифицированных кадров препятствием для производства.

Источник: «Ежеквартальное обследование предприятий», август 2002 г. – сентябрь 2003 г., Институт экономических исследований и политических консультаций.

Очевидно, что скрытый характер экономической деятельности затрудняет получение полной картины происходящего в том, что касается занятости и профессионального обучения. Вместе с тем имеющиеся материалы по теневой экономике Украины позволяют рассмотреть некоторые ее особенности (Джонсон, Кауфман и Шлейфер; 1997 г.; Джонсон и Кауфман, 2001 г.; Мелета и Грегори, 2001 г.; Мелета, Тиссен и Вахненко, 2001 г.; Тиссен, 2002 г.; МЦПО, 2000 г.). Теневая экономика может быть подразделена на нерегистрируемую индивидуальную экономическую деятельность и занижение показателей в отчетности зарегистрированными предприятиями. Особенностью украинской теневой экономики, помимо масштаба, является ее концентрация, с точки зрения объемов производства в денежном выражении, вокруг крупных предприятий, а не индивидуальных предпринимателей и малых предприятий, как можно было бы ожидать (Мелета и Грегори, 2001 г.).

Это может означать то, что значительная часть теневой экономики не имеет существенных отличий от официальной экономики, за исключением ее скрытого характера, предполагающего совмещение предприятиями как регистрируемой, так

и нерегистрируемой экономической деятельности. Следовательно, потребности в профессиональном обучении этой части теневой экономики не должны отличаться от потребностей, на удовлетворение которых следует ориентироваться современной системе ПОО.

Несмотря на тот факт, что многие крупные предприятия вовлечены в теневую экономическую деятельность, нам представляется, что многие виды неформальной экономической деятельности являются предпринимательскими по своей сути и уведены в «тень» с целью повысить шансы на выживание бизнеса. По расчетам, от 1.8 до 3 миллионов граждан используют свои профессиональные навыки в качестве незарегистрированных предпринимателей (Территориальное отделение ООН, 2002 г.). Совершенно очевидно, что эти незарегистрированные предприниматели имеют потенциал роста, который необходимо использовать посредством дополнительного обучения и принятия других мер. В 1998 году было упрощено налогообложение индивидуальных предпринимателей и малых предприятий, что привело к резкому увеличению числа зарегистрированных

предпринимателей и небольших предприятий²¹. Многие из тех, кто ранее находился в теневом секторе экономики, могут влиться в официальную экономику и приобрести, таким образом, более прогнозируемый и доступный оценке потенциал роста. Целевые меры, направленные на профессиональное обучение, могут содействовать развитию индивидуального предпринимательства и малых предприятий.

Масштаб и распространение теневой экономики означают, что она стала единственным выходом для многих семей, предоставляя трудоустройство и источник дохода в ситуации, когда официальный сектор экономики не смог этого сделать. Можно говорить о том, что неформальная экономика выступила противовесом потенциальному социальному недовольству, которое при других обстоятельствах могло бы вырваться наружу в условиях резкого падения уровня жизни. Вместе с тем существуют опасения, что неформальная экономическая деятельность и соответствующие модели поведения могут стать нормой до того, как в экономике и обществе окончательно утвердятся демократические и рыночные принципы.

Другие категории населения, прежде всего молодежь и одинокие матери, не имея возможности найти работу в неформальном секторе экономики, не могут избежать бедности. Для молодежи и одиноких матерей образование и обучение может стать дорогой к трудоустройству.

Тенденции демографического развития

Население Украины в период с 1989 по 2001 год сократилось с 51.7 до 48.5 миллиона человек. С точки зрения демографической ситуации происходит старение населения в результате резкого снижения рождаемости, что в ближайшем будущем окажет непосредственное влияние на систему образования и рынок труда²². Коэффициент рождаемости резко упал с 1.9 в 1989 году до 1.09 в 2000 году, что в будущем приведет к уменьшению числа учащихся в системе образования. В период с 1998 по 2001 год численность детей в возрасте 14-ти лет снизилась на 4.4 %. С учетом уменьшения числа учащихся необходимо принять соответствующие меры, затрагивающие всю систему образования, что, по всей вероятности, потребует некоторого перераспределения ресурсов и принятия дополнительных мер, таких как увеличение объема перевозок школьными автобусами и реорганизация учебных заведений в сельской местности, позволяющих расширить спектр предлагаемых учебных программ (учебные центры). В ближайшие годы следует также ожидать увеличения потребности в программах обучения для взрослого населения.

Тенденции развития экономики и рынка труда после обретения независимости оказали значительное влияние на систему образования и ПОО. Вкратце их можно изложить следующим образом:

- Экономические показатели были отрицательными, что негативно сказалось на всех сторонах жизни. После 2000 года начался подъем экономики, которая в настоящее время демонстрирует положительные темпы роста.

21 Начиная с 1986 года, частные предприниматели должны платить высокий фиксированный налог, рассчитанный на основе собственной бухгалтерской отчетности предпринимателя, контролируемой налоговыми органами. Это упрощение налогообложения означает, что предприниматели (имеющие от 1 до 5 наемных работников и оборот, не превышающий 7000-кратного размера не облагаемой налогом минимальной зарплаты, которая в 2001 г. составляла около 17 гривен) должны платить фиксированный налог без ведения дополнительной бухгалтерской отчетности и контроля со стороны налоговых органов. Размер этого налога составляет от 20 до 100 гривен в месяц на каждого работника. Для малых предприятий с числом наемных работников до 10 человек был введен единый налог в размере 10 % от оборота. (Thiessen, 2001).

22 В соответствии с последним долговременным прогнозом ООН к 2050 году население Украины сократится на 30-50 %. (Датско-украинское общество дружбы, 22 мая 2003 г).

- В обществе, в котором происходят преобразования, системе ПОО необходимо приспосабливаться к новым политическим и экономическим реалиям.
- Государственное финансирование не позволяет сохранить прежний уровень общественных услуг. Положительные результаты экономического развития последних трех лет должны сделать возможным выделение дополнительных средств на развитие общественных услуг, включая систему образования и ПОО.
- Открытая безработица стала реальностью. Безработица представляет собой новую проблему, для решения которой потребуются разработка новой организационно-правовой основы и постановка новых задач перед уже существующими институтами, а также создание новых структур.
- Экономический рост, начавшийся в конце 90-х годов, не привел к общему росту занятости. Для периода после обретения независимости было характерно сокращение числа рабочих мест. Но фактически, сокращение рабочих мест имело меньший масштаб, нежели можно было предположить, исходя из падения объемов ВВП.
- Значительный масштаб теневой экономики является препятствием для развития общественных услуг и одновременно потенциалом экономического роста, для которого необходима система ПОО.
- Самостоятельная занятость и малый бизнес имеют потенциал роста, потребности которого в профессиональном обучении необходимо установить и выработать механизмы их удовлетворения посредством систем непрерывного образования и ПОО.
- Рынок труда играет все возрастающую роль в трудоустройстве граждан.
- Тенденции демографического развития требуют реорганизации системы образования ввиду старения населения.

2. ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

2

2.1 ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В Украине образование всегда играло важную роль. В советскую эпоху образованию оказывалась поддержка на всех его уровнях – от дошкольного до высшего образования. Этому способствовало выделение достаточных средств, необходимых для удовлетворения образовательных потребностей общества. Результатом этой политики стала четко работающая система образования, обеспечивавшая высокий уровень грамотности населения и ориентированная на обучение знаниям и навыкам, особенно в точных науках, которые обслуживали интересы плановой экономики.

Структура системы образования в Украине основана на непрерывности образования, состоящего из следующих степеней: дошкольное, общее среднее, ПОО, высшее и система непрерывного образования.

Общеобразовательная средняя школа является важнейшей частью системы образования. Начиная с 2003 года, в общеобразовательных школах будет

постепенно вводиться двенадцатилетнее обязательное образование. Школьное образование подразделяется на начальное, начальное среднее и общее среднее образование:

- Начальная школа с продолжительностью обучения 4 года (с шести до десяти лет) включает в себя первые четыре класса (I-IV).
- Начальная средняя школа с продолжительностью обучения 5 лет (с десяти до пятнадцати лет) включает в себя классы с V по IX, по окончании которого учащиеся получают свидетельство об окончании начальной средней школы.
- Среднее образование, или, как его еще называют, полное среднее образование, включает в себя классы с X по XII. Три вида учебных заведений (лицеи, гимназии (специализированные учебные заведения) и двухгодичные программы старшей средней школы) предлагают программы полного среднего образования (для учащихся в возрасте от 15 до 18 лет).

После сдачи экзаменов учащиеся получают аттестат о среднем образовании. Кроме этого, учебные заведения ПОО предлагают программы среднего образования, совмещенные с профессиональным обучением.

После 1992 года вся система послесреднего образования стала относиться к высшему образованию.

2.2 СИСТЕМА ПОО

Основу системы ПОО составляют государственные учебные заведения ПОО²³. Принимая выпускников начальной средней и средней школы, эти учебные заведения предлагают программы обучения по 260 различным специальностям трех уровней²⁴:

■ **Уровень 1** – Продолжительность обучения на этом уровне составляет от 1 до 6 месяцев. Обеспечивает профессиональные квалификации начального уровня в различных областях трудовой деятельности. По окончании курса учащимся присуждается государственная квалификация в зависимости от результатов обучения. Те, кто не смог успешно завершить курс, получают свидетельство о его прохождении. На этом уровне

проводится также обучение взрослого населения в рамках программ непрерывного образования.

■ **Уровень 2** – Продолжительность обучения составляет от 1 года до 3 лет в зависимости от уровня образования абитуриента (начальное или полное среднее). Этот уровень нацелен на профессиональные квалификации, востребованные в наукоемких профессиях и специальностях. По окончании обучения и по его результатам присуждается государственный диплом квалифицированного рабочего. Те, кто поступил после окончания начальной средней школы, проходят обучение по программе полного среднего образования и в дополнение к диплому получают аттестат о среднем образовании.

■ **Уровень 3** – Продолжительность обучения на этом уровне составляет от 1 до 1.5 лет. Профессиональные квалификации повышенного уровня ориентированы на наукоемкие специальности. Для поступления на обучение по программам этого уровня необходимо иметь диплом 2 уровня и аттестат о полном среднем образовании. Аккредитованные учебные заведения высшего ПОО имеют право присуждать диплом младшего специалиста²⁵.

23 Некоторые предприятия предлагают программы профессионального обучения и для тех, кто не работает на предприятии, однако общая численность учащихся по этим программам незначительна. Частные учебные заведения ПОО, которые, в основном, сосредоточены в городах, очень малочисленны и обладают ограниченными возможностями, предлагая, главным образом, краткосрочные курсы обучения, такие как обучение иностранным языкам, компьютерной грамотности и делопроизводству. Свидетельства об окончании этих учебных заведений не признаются Министерством образования и науки.

24 В настоящее время число специальностей сокращается с 800 до 260 за счет объединения специальностей в профессионально-квалификационные категории более широкого профиля.

25 Учреждения высшего ПОО могут реализовывать программы подготовки младших специалистов после получения аккредитации для уровней 1 и 2, а также лицензии в рамках четырехуровневой системы аккредитации высшего образования. Около 120 учебных заведений ПОО имеют право предлагать программы подготовки младших специалистов по соответствующим специальностям.

Уровень 1: учреждения ПОО и другие учебные заведения высшего образования, равнозначные учебным заведениям, которые предлагают программы профессиональной подготовки младших специалистов;

Уровень 2: высшие профессиональные училища и другие учебные заведения высшего образования, равнозначные учебным заведениям, которые предлагают образовательные программы на получение степени бакалавра и программы профессиональной подготовки младших специалистов;

Уровень 3: институты, консерватории, академии, университеты, которые предлагают программы на получение степеней бакалавра и специалиста, а также общеобразовательные и профессиональные программы подготовки младших специалистов.

Уровень 4: институты, консерватории, академии, университеты, которые предлагают программы на получение степеней бакалавра, магистра и специалиста.

2. ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Учреждения ПОО могут реализовывать программы общего и профессионального образования, относящиеся к первым двум уровням, а учебные заведения высшего ПОО могут реализовывать программы общего и профессионального образования вплоть до программ на получения квалификации младшего специалиста. Некоторые учебные заведения ПОО имеют специализацию, ориентированную на определенные сектора экономики, такие как строительство и сфера услуг. Управление профессионального образования и обучения МОиН осуществляет руководство деятельностью этими видами учебных заведений ПОО.

Для реализации программ подготовки младших специалистов, которые относятся к высшему образованию, учебные заведения высшего ПОО должны получить аккредитацию, позволяющую реализовывать программы второго уровня в рамках четырехуровневой системы аккредитации высшего образования. Для получения диплома необходимо сдать выпускные экзамены и защитить дипломную работу. Диплом позволяет его обладателю получить работу, относящуюся к различным квалификационным уровням или продолжить обучение в учебных заведениях более высокого уровня. Управление высшего образования МОиН осуществляет руководство учебными заведениями высшего ПОО.

В последние годы большинство (71 %) выпускников начальных средних школ (по окончании 9 класса) продолжают учебу по программе полного среднего образования. 27 % учащихся продолжают образование в учреждениях ПОО и 2 % начинают трудовую деятельность (Национальный наблюдательный центр Украины/ЕФО, 2002 г.). Учащиеся, которые поступают в учебные заведения ПОО после окончания начальной средней школы, стоят перед необходимостью «выбора

карьеры» уже в 15 лет. Возраст большинства из более, чем 500 тысяч (2002/2003 учебный год) учащихся системы ПОО, составляет от 15 до 18 лет, и более 67 % выпускников получают полное профессиональное среднее образование (квалифицированный рабочий, 2 уровень), а 18 % выпускников решают продолжить учебу.

Важной особенностью системы ПОО является ее существенная социальная роль в том, что касается предоставления возможности получить образование социально не защищенным группам (детям-сиротам, детям из неполных, проблемных и бедных семей, лицам с отклонениями в физическом и умственном развитии). В последние семь лет учащиеся из социально не защищенных групп составляли от 46 до 49 % от общего числа учащихся²⁶. Эти данные свидетельствуют о том, что учащиеся из социально не защищенных групп населения «автоматически» попадают в систему ПОО независимо от их интересов и способностей, что нельзя признать лучшим способом использования человеческих ресурсов страны. Эта практика также противоречит официальной политики обеспечения равного доступа к образованию. Нет сомнений и в том, что это способствовало созданию соответствующего образа системы ПОО как последней надежды для тех, кто не может продолжить учебу для получения высшего образования. Кроме этого, социальная роль ПОО требует значительных ресурсов и не только с точки зрения материального обеспечения этих учащихся (питание, проживание и стипендии), но и с педагогической точки зрения.

Как видно на рисунке 6, в 90-е годы общая численность учащихся учебных заведений ПОО неуклонно снижалась. Число самих учебных заведений также сократилось, отчасти из-за снижения численности учащихся, но также по причине уменьшения объемов финансирования, что привело к закрытию учебных заведений ПОО.

²⁶ Если учащихся, которые испытали на себе последствия чернобыльской катастрофы, приравнять к социально незащищенным группам, то это соотношение вырастет до 53 % (2002 г.). Информация предоставлена МОиН.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

Эти, в свою очередь, вызвало увеличение более чем на 12 % среднего числа учащихся на одно учебное заведение ПОО, особенно в 1996 и 1997 годах, когда были закрыты многие учебные заведения ПОО.

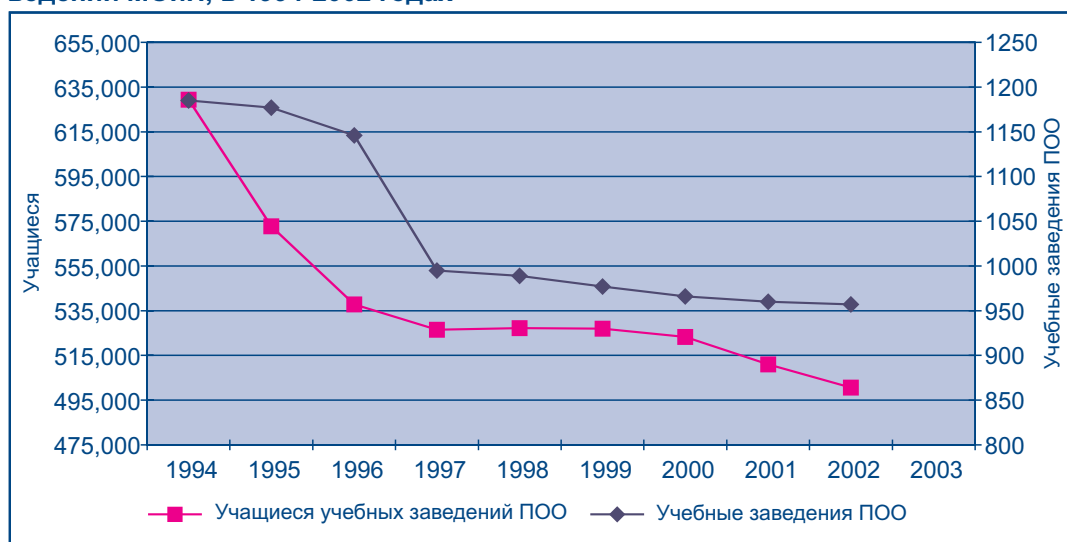
Несмотря на снижение числа учащихся в учебных заведениях ПОО, процентное соотношение выпускников, напротив, несколько возросло. Увеличение численности учащихся на одно учебное

заведение и, соответственно, количества учащихся в классах не оказало никакого негативного влияния на показатели выпуска.

На рисунке 7 видно, что полное среднее образование становится менее привлекательным для выпускников начальной средней школы, особенно, это касается системы ПОО.

Численность поступающих в учебные заведения ПОО начала падать в 1992

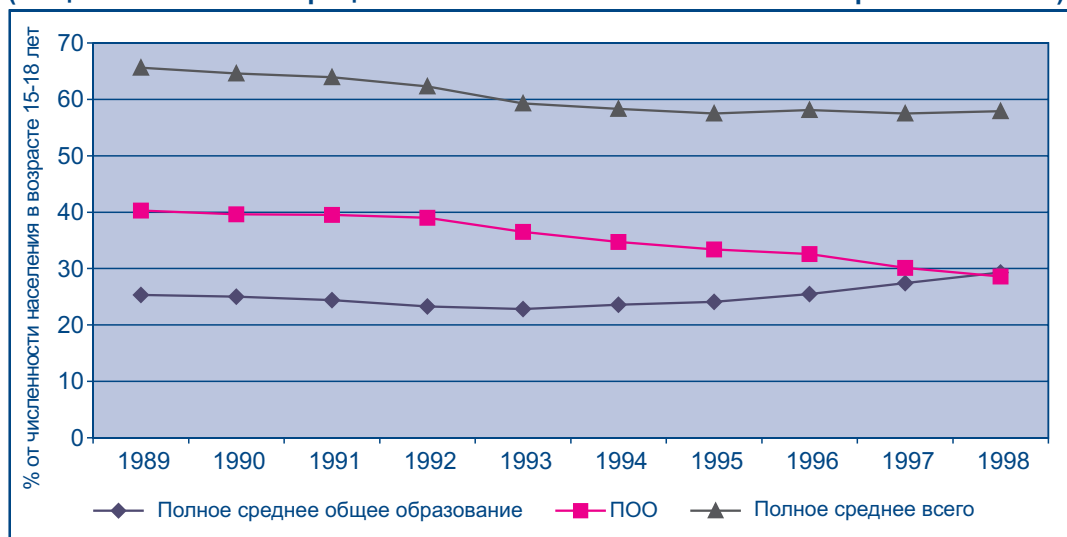
Рисунок 6: Численность учащихся в учебных заведениях ПОО, находящихся в ведении МОиН, в 1994-2002 годах



Примечание: Учебные заведения ПОО находятся в ведении Управления профессионального образования и обучения Министерства образования и науки.

Источник: Данные Министерства образования и науки, 2003 г.

Рисунок 7: Прием в учебные заведения полного среднего образования и ПОО (общие показатели в процентах к численности населения в возрасте 15-18 лет)



Источник: «Десятилетие переходного периода», региональный аналитический отчет № 8, Флоренция, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», 2001 г.

2. ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

году и к 1998 году в общеобразовательных средних школах было больше учащихся, продолживших обучение по программе полного среднего образования, чем в учебных заведениях ПОО. Необходимо также отметить, что в период с 1993 по 1999 год увеличился прием в высшие учебные заведения, что свидетельствует о том, что некоторые учащиеся поступают в высшие учебные заведения в более молодом возрасте, чем это было ранее²⁷.

Эти данные позволяют также предположить, что сфера занятости, как официальная, так и неформальная, привлекает значительную часть молодежи. Молодые люди либо оставляют систему образования после окончания 9 класса, либо бросают учебу в старших классах общеобразовательной школы или учебном заведении ПОО. Данные за 2000 год свидетельствуют о том, что уровень отсева учащихся в учебных заведениях ПОО был выше, чем в общеобразовательных школах, а по программам ПОО наибольший уровень отсева наблюдался среди учащихся по программам овладения только профессиональными квалификациями, без получения полного среднего образования (Национальный наблюдательный центр Украины/ЕФО, 2002 г.). В конечном итоге, все это ведет к тому, что значительная часть молодежи попадает на рынок труда, не имея каких-либо профессиональных квалификаций.

2.3 НЕПРЕРЫВНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ

По мере улучшения экономической ситуации предприятия осознают необходимость сохранения и

постоянного совершенствования своего человеческого капитала. Несмотря на это, существующая система непрерывного профессионального обучения (НПО) неспособна удовлетворить возникающие потребности.

Непрерывное профессиональное обучение находится в ведении Министерства труда и социальной политики. В структуре Министерства был создан специальный консультативный совет, отвечающий за разработку программ обучения для занятого населения. При этом, поскольку структуры и ресурсы системы НПО и системы начального образования и профессионального обучения частично пересекаются, МОиН также несет часть ответственности за функционирование системы НПО. Очевидно, что эта ситуация требует высокого уровня координации как с точки зрения выработки политики, так и ее реализации.

В 2001 году Кабинет министров (КМ) принял ряд мер, направленных на совершенствование НПО и, следовательно, на повышение возможностей предприятий в том, что касается обеспечения их соответствия потребностям рыночной экономики.

На «рынке» появились частные поставщики услуг в сфере профессионального обучения, особенно в тех областях, где существует высокий спрос, таких как обучение компьютерной грамотности, иностранным языкам, делопроизводству и управлению, а также программы подготовки кадров для сферы услуг. Некоторые предприятия, имеющие возможности для профессиональной подготовки собственного персонала, иногда предлагают программы обучения для работников других предприятий и

²⁷ «Десятилетие переходного периода», (ЮНИСЕФ, 2001 г.). В первую очередь, увеличение приема коснулось учебных заведений, имеющих аккредитацию 3 и 4 уровней. «Охрана детства и семья в Украине: тенденции и показатели», (ЮНИСЕФ, 2001). По другим данным увеличение приема в 1994/1995 учебном году происходило в высших учебных заведениях, имеющих аккредитацию 3 и 4 уровней, многие из которых были частными учебными заведениями. См. работу Тараса Финикова «Система высшего образования», рабочий материал, подготовленный для «Программы поддержки политики в области образования, сентябрь 2001 г., предложения Международного фонда «Возрождение» и Программы развития ООН по содействию в реформировании системы образования.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

лицам, самостоятельно оплачивающим свое обучение. Частным учебным заведениям удается заключать контракты с центрами службы занятости на профессиональное обучение безработных, что во многих случаях является для них единственным источником дохода.

Учебные заведения ПОО, находящиеся на государственном финансировании, медленно реагируют на стремительно растущий спрос на программы обучения взрослого населения. Нехватка современного оборудования, материалов и необходимого опыта реализации

программ обучения взрослого населения являются препятствиями для развития соответствующих возможностей.

Несмотря на тот факт, что количество прошедших обучение в рамках программ НПО увеличилось до 7 % в 2001 году, в МОиН признают необходимость улучшения как качественных, так и количественных показателей системы НПО. Предприниматели, не имеющие необходимых навыков управления, являются целевой группой, которая привлекает особый интерес министерства.

3. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ

3

3.1 НЕДАВНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ В ОБЛАСТИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПОО

Начиная с 1991 года, когда Украина приступила к реформированию системы образования, правительство Украины регулярно рассматривало проблемы ПОО. Амбициозная программа «Образование – Украина XXI века» не была реализована по причине тяжелой экономической ситуации в период с 1994 по 1998 год. Указ Президента «Основные направления реформирования ПОО в Украине»

определил приоритеты реформы и содействовал возобновлению процесса реформирования в 1996 году.

Первая фаза реформирования получила свое логическое завершение в феврале 1998 года, когда Украина первой из Новых независимых государств приняла закон о ПОО, который включал в себя комплексный план реформирования. Правительство приняло около 20 постановлений, направленных на обеспечение финансовой поддержки процесса реформы системы ПОО²⁸.

²⁸ Следующие направления реформирования были признаны наиболее важными:

- Необходимо развивать диалог с заинтересованными сторонами по вопросам профессионального образования и обучения. Для координации политики в области профессионального образования и обучения, разрабатываемой и реализуемой различными отраслевыми министерствами и региональными властями, был создан межотраслевой совет, который возглавляет вице-премьер правительства.
- Необходимо введение нового общегосударственного классификатора объединенных профессий и специальностей за счет разработки стандартов профессионального образования и обучения, отражающих профессиональные квалификации, востребованные на рынке труда. Для этого необходимо разработать новые учебные программы, учебники и другие учебно-методические материалы, а также реализовать меры, способствующие сохранению педагогических кадров.
- Новый закон о профессиональном образовании и обучении определяет принципы децентрализации и предоставляет большую независимость учебным заведениям профессионального образования и обучения. Региональные власти и руководители учебных заведений должны быть готовы взять на себя новые обязательства. Круг ответственности учебного заведения включает оценку потребностей регионального рынка труда, определение регионального компонента учебных программ, разработку учебно-методических материалов и обучение безработных.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

Однако экономический кризис привел к значительному сокращению бюджетного финансирования системы ПОО. Эти ограничения означали не только приостановку реализации программы реформирования, но и создали трудности в поддержании существующих стандартов и инфраструктуры образования.

В сентябре 2000 года МОиН в сотрудничестве с Международным фондом «Возрождение» выступило с инициативой, направленной на дальнейшее развитие правительственной программы реформирования сферы образования и предусматривающей разработку национальной доктрины развития образования. В ноябре 2000 года при МОиН была создана рабочая группа, которой была поручена подготовка доктрины, призванной переориентировать всю систему образования²⁹.

Доктрина, принятая в апреле 2002 года, определяет цели и приоритеты развития системы образования: (i) меры, направленные на развитие образования и профессионального обучения в течение всей жизни, во главу угла должны ставить интересы личности; (ii) развитие национального самосознания и ценностей, основанных на принципах солидарности, национальной терпимости и демократии; (iii) содействие европейской интеграции³⁰.

Доктрина определяет некоторые основные принципы реформирования системы ПОО, включая:

- ПОО должно быть бесплатным для учащихся государственных учебных заведений.
- Учреждения различных форм собственности могут реализовывать программы ПОО.
- Все система ПОО должна ориентироваться на удовлетворение потребностей рынка труда.
- Учебные заведения ПОО должны участвовать в реализации программ НПО.
- Учебные заведения ПОО могут вести коммерческую деятельность.
- Необходимо развитие социального партнерства.
- Необходима модернизация учебно-методических материалов и внедрение информационных технологий.

Доктрина выделяет следующие основные аспекты непрерывного образования, которые имеют непосредственное отношение к ПОО:

- Непрерывное образование должно быть основано на принципе образования в течение всей жизни;
- Оно должно быть ориентировано на удовлетворение потребностей личности;
- Необходимо принять меры, направленные на оптимизацию системы непрерывного образования;
- Необходимо развивать возможности и потенциал системы заочного обучения;

²⁹ «Национальная доктрина развития образования Украины в XXI веке». Доктрина была принята указом Президента № 347/2002 от 17 апреля 2002 г.

³⁰ Доктрина содержит следующие основные разделы: 1) Цели и приоритеты развития образования; 2) Национальный характер системы образования; 3) Национальное и гражданское образование; 4) Равный доступ к качественному образованию; 5) Образование – залог здоровья нации; 6) Непрерывное образование – образование в течение всей жизни; 7) Управление образованием; 8) Экономика образования; 9) Образование и наука; 10) Педагогические кадры – научные и образовательные ресурсы; 11) Социальные гарантии участникам образовательного процесса; 12) Стратегия языкового образования; 13) Информационные технологии и учебные пособия; 14) Связь между образованием и развитием гражданского общества; 15) Международное сотрудничество и интеграция в единое образовательное пространство; 16) Ожидаемые результаты. Основополагающие принципы доктрины являются еще одним шагом на пути к деидеологизации образования. Они отходят от таких советских образовательных теорий, как упор на коллективный, а не личностный подход к образованию, применение идентичных образовательных программ, учебно-методических материалов и методик по всей стране, что должно было обеспечить подготовку лояльных и правильно обученных граждан в духе лучшей идеологии – коммунизма, который может гарантировать счастье трудящимся всего мира.

- Необходимо создание учебных заведений, ориентированных на предоставление услуг взрослому населению и удовлетворение потребностей рынка труда;
- Учебные заведения ПОО должны предлагать программы профессионального обучения безработных в соответствии с потребностями рынка труда на основании государственного прогноза.

Одновременно с выработкой доктрины МОиН подготовило план мероприятий, направленных на решение краткосрочных и среднесрочных задач, связанных с реализацией доктрины³¹. В плане мероприятий, который состоит из 7 основных разделов и включает в себя 25 мероприятий, непосредственно касающихся ПОО, дается подробное описание того, что необходимо сделать, однако он не содержит конкретной информации о том, как эти мероприятия связаны между собой, каковы обоснования мероприятий и потребности в ресурсах для их реализации.

Во второй половине 2002 и начале 2003 года ПОО оказалось в фокусе политического внимания. Общенациональная дискуссия завершилась парламентскими слушаниями и дебатами, посвященными проблеме ПОО³². В основе обсуждений лежал доклад по проблемам ПОО, подготовленный МОиН. Хроническое недофинансирование системы ПОО, имевшее катастрофические последствия для качества обучения, и необходимость пересмотра очень сложной нормативно-правовой базы,

регулирующей ПОО (Министерство образования и науки Украины и Академия педагогических наук Украины, 2003 г.)³³, были основными темами этого доклада. Эти дискуссии свидетельствовали о повышении внимания к проблемам ПОО со стороны политиков. Парламентом была принята резолюция по ПОО, а в КМ рассматривается проект закона о поправках к правовым принципам, регулирующим ПОО³⁴. В том, что касается более конкретных шагов, необходимо отметить действия МОиН, которое при поддержке ЕФО инициировало разработку новой концепции ПОО.

3.2 СПЕЦИАЛЬНОСТИ И УЧЕБНЫЕ ПРОГРАММЫ НАЧАЛЬНОГО ПОО

Как уже отмечалось в предыдущих разделах, тенденции развития экономики, общества, демографической ситуации и рынка труда предъявляют новые требования всей системе ПОО. Стало совершенно очевидно, что многие специальности, существовавшие в советской системе ПОО, требуют замены на специальности более широкого профиля, что позволит обеспечить не только большую гибкость и адаптацию к изменяющимся потребностям рынка труда, но и повысить мобильность занятого населения. Основываясь на вышеназванном подходе, в настоящее время уже идет процесс реформирования различных программ профессиональной подготовки, однако предстоит еще многое сделать в этом направлении.

³¹ «Программа государственных мероприятий, направленных на реализацию доктрины развития образования Украины в XXI веке на период 2001-2004 гг.». Программа состоит из разделов, посвященных общему среднему образованию, дошкольному и внешкольному образованию, профессиональному образованию, высшей школе, качеству образовательных услуг, развитию материально-технической базы и интеграции системы образования Украины в международное образовательное пространство.

³² В середине февраля парламентский комитет по образованию и науке провел слушания по вопросам ПОО, после чего 11 марта 2003 г. состоялись парламентские дебаты.

³³ Подготовлены к слушаниям в комитете по образованию и науке Верховной Рады. Положение дел и проблемы развития профессионального образования и совершенствование законодательства.

³⁴ Резолюция Парламента № 699-4 «О состоянии и перспективах системы профессионального образования и обучения в Украине» от 3 апреля 2003 г.

Одним из основных мотивирующих факторов, лежащих в основе пересмотра программ ПОО, является предоставление учащимся более широких возможностей доступа к различным уровням профессиональной подготовки путем создания ясных и понятных образовательных траекторий за счет качественно новых программ ПОО³⁵. Перечень специальностей профессиональной подготовки сократился с 800 до 260 за счет объединения специальностей в укрупненные профессиональные группы профессий и занятий³⁶. Это можно рассматривать в качестве начальной попытки привести систему ПОО в соответствие с существующими и возникающими в процессе развития потребностями рынка труда.

Структура учебных программ ПОО

В августе 1998 г. в качестве нового основного документа МОиН утвердило базовую программу, устанавливающую общие структурные компоненты любой программы профессиональной

подготовки. Базовая программа состоит из ключевых составляющих, таких как структура специальности, виды обучения и предметы для изучения. По существу она является необходимой основой для разработки типовых программ по отдельным профессиям и специальностям. Учебные заведения используют базовые программы для составления учебных программ по каждой специальности профессиональной подготовки и представляют их в МОиН для последующего утверждения.

Традиционно учебные программы начального ПОО состоят из двух частей: предметы общеобразовательного цикла и специальные дисциплины. Как показано на рис. 8, учебные программы ПОО (уровень I и II), как правило, на 30 % состоят из предметов общеобразовательного цикла и на 70 % из специальных дисциплин. Специальные предметы делятся на теоретические специальные дисциплины (40 %) и практическое обучение (60 %).

Рисунок 8: Структура учебной программы

Предметы общеобразовательного цикла 30 %	Специальные дисциплины 70 %	
	Теоретические специальные дисциплины 40 %	Практическое обучение 60 % <ul style="list-style-type: none"> ● Учебная практика ● Производственная практика

Источник: Национальный наблюдательный центр Украины, 2003.

³⁵ Поправками к закону «Об образовании» (март 1996 г.) определены следующие цели профессионально-технического обучения: «...создание возможностей приобретения гражданами профессии в соответствии с их желаниями, интересами и способностями; переобучение и повышение квалификации на основе полного или начального общего среднего образования. В особых случаях гражданам, не имеющим начального общего среднего образования и нуждающимся в социальной поддержке и реабилитации, предоставлены возможности получения профессии в соответствии с перечнем общественно значимых профессий.»

³⁶ В апреле 1998 г. Кабинетом министров Украины был утвержден «Временный государственный перечень профессий», согласно которому учебные заведения начального профессионального образования расширили программы профессиональной подготовки квалифицированных рабочих. Существующий перечень, объединяющий 800 профессий, был сгруппирован в профессиональные категории общим числом 260 и сокращен до 456 объединенных профессий.

Согласно нормативам, 20 % объема учебной программы корректируется с учетом местных потребностей, определяемых учебными заведениями самостоятельно, исходя из имеющихся в их распоряжении кадровых и материальных ресурсов³⁷. Выбор общеобразовательных предметов в определенной степени зависит от избранного профиля профессиональной подготовки. В то же время содержание дисциплин общеобразовательного цикла, а также профессиональная квалификация преподавательского состава в учебных заведения профессионального и общего среднего образования в основном совпадают. Существуют два блока общеобразовательных дисциплин, которые являются обязательными:

- 1) гуманитарные предметы и математика, а также
- 2) естественнонаучные дисциплины.

Отчасти это объясняется тем, что система ПОО наряду с предоставлением профессионально-направленного образования и обучения также обеспечивает получение учащимися общего образования, что позволяет им по окончании учебного заведения ПОО получить диплом о полном среднем образовании. В Украине такой подход можно рассматривать как отражение единого общеевропейского взгляда на содержание современной учебной программы ПОО, в которой особое значение придается не только приобретению профессиональных умений и навыков, но и развитию личности учащегося, подготовке молодых людей к вступлению во взрослую жизнь, формированию активной гражданской позиции. Тем не менее, проблема состоит в том, что

профессиональное и общее образование рассматриваются как отдельно взятые (научные) области знаний, а общеобразовательные и специальные предметы преподаются разными учителями, образовательный процесс не преследует единых образовательных целей, направленных на развитие необходимой профессиональной компетентности каждого учащегося в отдельности.

Основной частью учебной программы является профессиональная составляющая. Целью является развитие практических знаний и умений посредством изучения различных, но опять же отдельных, специальных предметов. Как правило, учащиеся проходят практическое обучение в учебных мастерских и во время производственной практики на предприятиях. Хотя, учитывая серьезные трудности, стоящие перед предприятиями в настоящее время, большинство из них не в состоянии организовывать практическое обучение для учащихся учебных заведений профессионального образования. В результате практическое обучение все больше ограничивается учебной практикой в мастерских профессиональных училищ, которые зачастую находятся в плохом техническом состоянии и недостаточно оснащены. Признавая важную роль практической подготовки в системе ПОО, Кабинет министров Украины предпринял попытку «узаконить» возросший уровень участия работодателей в обеспечении организации производственной практики учащихся, приняв соответствующее постановление³⁸. Однако, как и следовало ожидать, это не принесло никаких результатов. Те учебные

³⁷ Полученные данные по среднему общему образованию свидетельствуют, что основной мотив для предоставления выбора необязательных предметов заключается в том, чтобы дать учителям с неполным расписанием возможность получить дополнительные уроки и, таким образом, повысить свою зарплату. (В. Николаев, 2001 г. Данный обзор был составлен в рамках программы поддержки политики в области образования, реализованной совместно Межд. фондом «Возрождение» и ПРООН и направленной на оказание помощи реформам сферы образования.)

³⁸ В июне 1999 г. Кабинет министров принял постановление «О принятии порядка распределения учащихся учебных заведений профессионального образования для прохождения производственной практики и приобретения трудового опыта». В постановлении были определены административно-правовые и методические меры, направленные на приобретение непосредственного опыта работы в секторе производства и услуг во время обучения учащихся в учебных заведениях ПОО.

заведения профессионального образования, у которых уже были установлены хорошие связи с местными предприятиями (на основе взаимовыгодного сотрудничества), как правило, не испытывали трудностей в организации производственной практики своих учащихся, а принятое постановление никаким образом не способствовало решению данного вопроса для учебных заведений, у которых возникали сложности подобного рода.

Авторам данного исследования не удалось дать исчерпывающий ответ на вопрос о том, насколько хорошо теоретическая подготовка по специальным предметам увязана с производственной практикой. Общий анализ данного явления просто не представляется возможным, в связи с тем, что, например, учебные заведения сельскохозяйственного профиля, имеющие собственные хозяйства, имеют лучшие возможности соединения теории с практикой по сравнению с учебными заведениями, готовящими специалистов производственных профессий и не имеющими прочных связей с предприятиями. Кроме того, неясно, в какой мере результаты коммерческой деятельности учебных заведений ПОО могли бы быть использованы или уже используются для организации практического обучения учащихся в соответствии с различными программами профессиональной подготовки.

Уровни ПОО и профессионально-квалификационные категории

В Украине система уровней образования и профессионально-квалификационных категорий является весьма сложной. Тем не менее, изучение этой системы заслуживает особого внимания, поскольку в значительной степени влияет на позицию работодателей при решении вопросов о приеме на работу или выплате заработной платы, и, следовательно, отражает ценность ПОО на рынке труда. В системе ПОО можно выделить три уровня, которые, по сути,

больше соответствуют программам профессиональной подготовки установленной продолжительности обучения, чем программам, ориентированным на заданные конечные (или квалификационные) стандарты. Профессиональные квалификации – как это установлено трудовым кодексом Украины – подразделяются на шесть категорий, причем шестая категория считается высшей. Первая (низшая) группа профессионально-квалификационных категорий относится к рабочим специальностям, а вторая (высшая) группа – к специалистам.

Три уровня системы ПОО соответствуют конкретным профессионально-квалификационным категориям, признаваемым предприятиями. Учащиеся, которые обучаются по программе профессиональной подготовки определенного уровня, уже знают, в соответствии с какой профессионально-квалификационной категорией они начнут свою трудовую деятельность. Например, механик по ремонту автомобилей, заканчивающий обучение по программе профессиональной подготовки II уровня, получит квалификационную категорию 3, повар – квалификационную категорию 4, а портной – категорию 3. Это значит, что, окончив программу профессиональной подготовки одинаковой продолжительности обучения, учащиеся могут получить разную квалификационную категорию при устройстве на работу.

Раньше необходимым условием получения квалификационной категории более высокого уровня было повышение квалификации работника путем прохождения соответствующего обучения, что было очень распространенной практикой. То, что более высокий уровень образования и профессиональной подготовки означал более высокую зарплату, можно считать позитивным моментом, однако, в то время предприятия неохотно отправляли своих работников на курсы повышения квалификации.

Согласно данным, предоставленным Ассоциацией работодателей, предприятия проявляют все большую заинтересованность в приеме на работу лиц, имеющих более высокие квалификационные категории, в то время как спрос на работников низкой квалификации постоянно падает. Выпускники учебных заведений профессиональной подготовки, которые в прошлом могли рассчитывать на гарантированное трудоустройство на рабочие места, требующие уровень квалификации (низкий) 3 и 4, сейчас могут вообще оказаться без работы. Работодатели очень неохотно следуют «указаниям» принимать на работу лиц, профессиональная подготовка которых соответствовала бы определенной квалификационной категории, особенно там, где существует переизбыток рабочей силы. Работодатели все больше отдают предпочтение работникам с более высоким уровнем профессиональной подготовки, подтвержденным соответствующим документом, которые обладают «сквозными» умениями, такими как творческий подход к работе, самостоятельность, знание иностранных языков и компьютера. Эти тенденции являются убедительным свидетельством изменений, происходящим на рынке труда, и системе ПОО нужно более оперативно реагировать на изменяющиеся потребности рынка труда.

Состояние рынка труда, разработка стандартов и учебных программ ПОО

В советские времена система ПОО не была ориентирована на конечные результаты (стандарты) профессиональной подготовки, определяющие, что учащийся должен уметь по окончании своего обучения. Напротив, полные и чрезмерно подробные учебные планы и планы занятий, а также методические пособия разрабатывались централизованно в Москве и затем становились обязательными для всех учебных заведений Советского Союза.

С установлением независимости общегосударственные и региональные органы управления образованием ощутили значительную нехватку опыта и средств, необходимых для разработки учебных программ профессиональной подготовки.

МОиН, понимая насущность стоящих перед системой образования проблем, в настоящее время уделяет повышенное внимание вопросам разработки стандартов ПОО. Был выработан порядок разработки профессиональных стандартов, предполагающий участие работодателей и ведущих специалистов в этой области. Кабинет министров Украины утвердил базовую структуру стандарта ПОО, состоящую из следующих компонентов³⁹:

- профессионально-квалификационные характеристики выпускников учебных заведений ПОО (описание направлений профессиональной подготовки);
- рамочные учебные планы по профессиям;
- рамочные учебные планы по каждому теоретическому предмету и практическому обучению;
- система оценки знаний и умений и критерии их оценки;
- обязательные для использования учебные пособия и методики;
- требования, предъявляемые к абитуриентам при поступлении в учебное заведение ПОО и форма итогового документа об окончании учебного заведения;
- квалификационные уровни преподавателей и мастеров производственного обучения.

Разработка стандартов, что является чрезвычайно сложным процессом, требующим привлечения значительных ресурсов и средств, была поручена учебно-методическим центрам и экспериментальным учебным заведениям. Однако в настоящее время эти центры и учебные заведения сталкиваются с серьезными материальными и техническими

³⁹ Подробное описание стандартов ПОО на английском языке приводится в публикации ЕФО «Профессиональные стандарты Украины. Министерство образования и науки», 2000 г.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

трудностями, а также нехваткой необходимого информационного обеспечения.

Разработка учебных программ и стандартов ПОО все еще остается преимущественно ориентированной на процесс обучения, поскольку пока отсутствуют как организационно-правовые, так и административные основы участия в ней работодателей. Отсутствует системный подход к изучению изменений, происходящих на рынке труда и в структуре профессионально-квалификационных требований работников, не проводятся исследования, отслеживающие дальнейшее профессиональное или образовательное развитие выпускников учебных заведений ПОО. Использование именно таких данных о состоянии рынка труда, а также участие работодателей, как в разработке, так и в оценке качества стандартов и учебных программ ПОО, могло бы стать определяющим фактором, который позволил бы системе ПОО более эффективно отвечать потребностям рынка труда в Украине.

В настоящее время проводится интересный эксперимент, который система ПОО может использовать и развить в собственных целях. Центры службы занятости находятся в процессе внедрения информационно-автоматизированной системы о состоянии рынка труда. Первоначально внедрение данной системы не рассматривалось как средство краткосрочного и перспективного планирования развития системы ПОО. Но в связи с тем, что центры службы занятости находятся в непосредственном контакте с большим количеством безработных граждан и занимаются сбором необходимых данных, это могло бы быть с успехом использовано при определении направлений развития системы ПОО с точки зрения решения таких вопросов,

как планирование сети учебных заведений и программ, а также разработки учебных планов и стандартов ПОО.

Раньше деятельность служб занятости и органов управления образованием практически не была связана между собой, в том числе и по причине полного отсутствия обмена данными между этими структурами. Однако в последние годы эта проблема была признана обществом актуальной, и в настоящее время наблюдается установление более тесных связей, как между министерствами образования и труда, так и с социальными партнерами. В этих условиях был создан межведомственный комитет по вопросам развития ПОО, в состав которого входят представители обоих министерств, в том числе и с целью разработки предложений по направлениям профессиональной подготовки и стандартам ПОО.

Во время реализации ряда проектов, осуществляемых на средства организаций-доноров, удалось пересмотреть содержание программ подготовки по некоторым специальностям и сферам трудовой деятельности с учетом анализа профессионально-квалификационных требований к качеству рабочей силы, предъявляемых рынком труда⁴⁰. К сожалению, каждая международная организация, выступающая в качестве донора проекта, предложила свою трактовку и методологию процесса разработки учебных программ. В результате это привело к некоторой разнородности системы ПОО Украины, когда отдельные учебные заведения, которые используют собственные подходы и работают по своим программам профессиональной подготовки (разработанным при помощи организаций-доноров), имеют лучшую материально-техническую базу и преподавателей, прошедших соответствующее обучение в рамках

⁴⁰ Один недавно внедренный метод разработки программ учебных курсов заслуживает особого внимания, в первую очередь, благодаря своему глубокому пониманию системы профессиональной подготовки: «Модули навыков и умений, востребованных на рынке труда». Этот подход, предложенный к внедрению экспертами МОТ, будет рассматриваться в следующем разделе настоящего доклада.

реализованных проектов. Несмотря на то, что все международные проекты, осуществляемые на средства организаций-доноров, внесли вклад в развитие системы ПОО, инновации, в большинстве случаев, носили локальный характер и ограничивались лишь рамками тех учебных заведений, которые участвовали в этих проектах. Тем не менее, система ПОО может использовать накопленный отдельными учебными заведениями опыт, потенциал и понимание принципов разработки учебных программ профессиональной подготовки. В связи с этим представляется своевременным обсуждение и выбор на государственном уровне ведущими специалистами в области ПОО одной из апробированных моделей разработки учебных программ ПОО в целях ее дальнейшего использования в качестве универсальной модели для всех программ начального и непрерывного ПОО. Это позволит системе ПОО Украины вновь обрести преемственность и открытость, обеспечить равные условия для всех учащихся. Отсутствие общегосударственной концепции разработки учебных программ ПОО, а также решительных действий со стороны МОиН по направлению деятельности будущих организаций-доноров в нужное министерству русло (в настоящее время можно наблюдать прямо противоположный процесс), может привести к неэффективному расходованию ресурсов и средств, а также усилению разрозненности системы ПОО в Украине. Необходимо провести основательный анализ наиболее значимых методов и подходов к разработке учебных программ, что позволит оказать определенную помощь в работе ведущих специалистов Украины в области ПОО на общегосударственном уровне, а также создать группу инструкторов-методистов для ознакомления и разъяснения

региональным органам управления образованием и учебным заведениям новых согласованных методов и подходов.

3.3 ПОЛИТИКА И УЧЕБНЫЕ ПРОГРАММЫ НЕПРЕРЫВНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ

Разработка политики – модульный подход к непрерывному профессиональному обучению (НПО)

В настоящее время значимость эффективно работающей системы НПО все больше осознается как в среде работодателей, так и образовательным сообществом Украины. Наряду с экономической стабилизацией меняется характер труда, производства и производственных отношений, что, в свою очередь, требует повышения уровня профессиональной компетенции работников.

Ответственность за организацию НПО возложена государством на МТиСП, которое наряду с МОиН признало необходимость укрепления связей между начальным ПОО и НПО в целях более эффективного использования и без того не значительных средств и создания непрерывного цикла образовательных услуг.

В 1999 году МТиСП при поддержке МОТ внедрило модульный подход к НПО и создало Всеукраинский межотраслевой центр модульного обучения⁴¹. В развитие данной инициативы региональные и местные органы власти создали 28 региональных центров модульного обучения.

НПО, организованное по модульному принципу, пока в основном применяется в области переобучения взрослого безработного населения. Однако,

⁴¹ Необходимо отметить, что и другие организации-доноры, такие как Лерния (Швеция) при поддержке шведского правительства, также внедрили модульные подходы к обучению. Общей чертой таких модульных методик является то, что модули рассматриваются как небольшие самостоятельные дидактические единицы, разбивающие объемные образовательные программы и программы профессиональной подготовки на небольшие части. Такие модули, как правило, построены по единому принципу и могут сертифицироваться по отдельности.

специалисты, которым поручено дальнейшее развитие модульных технологий в обучении, в беседах с авторами настоящего доклада выражали мнение о том, что эти технологии должны быть также распространены и использованы в системе начального ПОО.

В этой связи встает вопрос о том, что наличие модульной системы обучения требует существования головного учебно-методического института, в компетенции которого входили бы регулярный учет, доработка и обновление всех существующих модулей, а также, при необходимости, своевременное обеспечение соответствующими учебно-методическими материалами учебных заведений или отдельных граждан.

С нашей точки зрения, существуют определенные сложности, связанные с применением модульного подхода к обучению и требующие очень серьезного рассмотрения. С точки зрения самого образовательного процесса и его соответствия предъявляемым требованиям, чрезмерное количество узкоспециальных модулей может свести процесс овладения профессиональными компетенциями⁴² к приобретению простого набора узкотехнических умений и навыков. Это может, в свою очередь, привести к необходимости расширения количества необходимых модулей и, как следствие, может оказать отрицательное воздействие на трудовую мобильность обучающихся. Другая опасность состоит в том, что модульный принцип обучения «растворит» существующие в настоящее время профессии и специальности, по которым ведется профессиональная подготовка, поскольку наличие ряда различных модулей приведет к созданию большого количества дублирующих квалификаций, способных размывать границы конкретной специальности или профессии, что, наверняка, не будет приветствоваться работодателями.

Кроме того, в зависимости от того, какова степень детализации самого модульного принципа, в целом процесс разработки и применения модулей, учебно-методических материалов и пособий, оснащенность образовательного процесса, система присвоения квалификаций по окончании модульного обучения потребует колоссальных ресурсов и средств. Помимо прочего, система будет работоспособной только при условии соответствующей подготовки преподавательского состава. В ближайшем будущем изыскание необходимых средств и ресурсов в системе ПОО Украины для реализации столь сложной задачи в масштабах всей системы образования представляется проблематичным.

Переобучение безработного населения

Одной из активных мер на рынке труда является обучение и переобучение взрослого безработного населения, организованное МТиСП и реализуемое службами занятости населения. В отличие от существовавших раньше служб занятости, государственная служба занятости населения была создана в 1991 году как независимая структура при МТиСП. Структура системы занятости населения Украины является трехуровневой и состоит из национального центра занятости населения, в ведении которого находится руководство деятельностью региональных и местных центров службы занятости. В настоящее время все регионы страны оснащаются необходимой инфраструктурой и средствами для учета безработных граждан, организации их трудоустройства, выявления образовательных потребностей и организации курсов переобучения начального уровня. Деятельность центров службы занятости, в том числе и обучение граждан, финансируется через государственный фонд содействия занятости населения. Фонд был создан в 1991 году, и основным

⁴² «компетенция» - способность работать в определенных и постоянно изменяющихся рабочих ситуациях.

источником поступлений в фонд являются обязательные отчисления предприятий и организаций. В настоящее время средства отчисляются как работодателями (1.5 процента от фонда заработной платы), так и работниками (0.5 процента)⁴³.

МОиН совместно с МТиСП издали ряд законодательных актов, регламентирующих деятельность по обучению и переподготовке населения⁴⁴. В рамках этих правовых документов центры службы занятости имеют право объявлять и проводить конкурс на организацию переобучения и переподготовки граждан, что является качественно новым явлением для системы ПОО. Несмотря на то, что подавляющее большинство учебных курсов организуется на базе государственных учебных заведений ПОО, новый порядок открыл дорогу частным, негосударственным поставщикам образовательных услуг, включая центры обучения и подготовки на базе предприятий и организаций.

В основном при разработке и организации учебных курсов учитываются данные о состоянии рынка труда, собранные центрами службы занятости населения, а также образовательные потребности безработных граждан. Нам представляется, что привлечение на более регулярной основе работодателей к процессу разработки и организации таких курсов позволило бы повысить их эффективность с точки зрения учета потребностей работодателей.

Следует отметить некоторую напряженность в отношениях службы занятости и МОиН. Последнее требует, чтобы все учреждения, желающие получить контракт на организацию обучения безработного населения, должны следовать методике МОТ «Модули навыков и умений, востребованных на рынке труда». Однако данное требование автоматически исключает целый ряд государственных профессиональных учебных заведений⁴⁵, которые пока не знакомы с этой методологией. Исключение этих учебных заведений из числа поставщиков образовательных услуг ограничивает выбор таких поставщиков, а также может привести к неэффективному использованию ресурсов и средств, не говоря уже о лишении этих учебных заведений возможности участвовать в обучении взрослого населения с пользой для себя. Несмотря на то, что в настоящее время принимаются меры к более широкому распространению методики «Модули навыков и умений, востребованных на рынке труда», представляется целесообразным использование и других методик. С учетом всего вышесказанного с еще большей актуальностью встает вопрос о необходимости создания системы мониторинга и оценки качества учебных курсов, ориентированных на потребности рынка труда (и в целом непрерывного профессионального обучения, которое финансируется из средств государственного бюджета). Эта система должна предусматривать использование критериев экономической эффективности и

43 За 12 лет своего существования деятельность государственной службы занятости населения претерпела значительные изменения. Изменились источники финансирования, сбор средств осуществлялся независимо от государственного бюджета, а затем собранные средства становились частью государственного бюджета. В 1997 г. деятельность всей система была практически приостановлена ввиду своей неэффективности.

44 Положение об организации профессионального обучения, повышения квалификации и переобучения высвободившихся работников и безработного населения; Положение об организации профессионального обучения безработных граждан с использованием модульной системы обучения; Положение о выборе образовательных учреждений для организации профессионального обучения безработных граждан за счет средств фонда обязательного социального страхования Украины от безработицы; Положение об открытом профессиональном обучении на модульной основе; Положение о конкурсном отборе образовательных учреждений для организации профессионального обучения, переобучения и повышения квалификации безработного населения; Методические рекомендации по порядку использования средств государственного фонда обязательного социального страхования Украины от безработицы в целях организации профессионального обучения, переподготовки и повышения квалификации безработного населения.

45 Согласно данным МОиН, около 50 % профессиональных учебных заведений участвуют в переобучении безработного населения.

результативности, включая как социальные показатели, так и показатели, связанные с занятостью населения, и позволяющие оценить результаты обучения в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Тем не менее, на региональном уровне существуют некоторые примеры эффективного взаимодействия органов управления образованием и центров занятости. Неудивительно, что примерами такого взаимодействия могут служить регионы, где государственные учебные заведения ПОО активно участвуют в программах переобучения взрослого населения.

Внутрипроизводственное обучение

Некоторый рост экономики Украины, наблюдаемый в течение последних нескольких лет, привел к необходимости повышения качества рабочей силы. Согласно данным МОиН, в 1999 году 5.9 процентов всех работников прошли дополнительное обучение, а в 2001 году этот показатель вырос до 6.9 процентов. С внедрением новых принципов управления, горизонтальной организационной структуры и появлением потребности в большей гибкости на наиболее передовых предприятиях возрос спрос на работников, обладающих функциональными умениями, такими как творческий подход к работе, умение работать в «команде», коммуникабельность, умение находить выход из конфликтных ситуаций и т.д. На предприятиях считают, что многие из перечисленных выше навыков и умений легче развить на рабочем месте или в непосредственной близости от производственного процесса, нежели в традиционной формальной атмосфере занятий. По этой причине предприятия часто используют собственные возможности по организации обучения и переподготовки кадров.

МТиСП совместно с МОиН выступило с рядом инициатив, среди которых изменения к законодательным основам, регулирующим внутрипроизводственное обучение работников⁴⁶. Как отмечалось выше, межведомственному комитету была также поручена разработка стратегии внутрипроизводственного обучения. В этих условиях Совет решил вопрос о лицензировании, что, как представляется, стало серьезным препятствием для развития внутрипроизводственного обучения. Если предприятия хотят проводить подготовку по общепризнанным профессиям и специальностям, им необходимо получить лицензию. Для получения лицензии предприятия должны официально пройти сложную процедуру по каждой заявленной профессии или специальности, требующую представления большого количества соответствующих документов.

Стимулирование и поддержка предприятий по организации внутрипроизводственного обучения и переподготовки направлено на совершенствование методов и порядка работы предприятия, позволяющих повысить его конкурентоспособность и прибыльность. В то же время, повышенное внимание к внутрипроизводственному обучению как таковому не должно заслонять собой необходимость оценки и поддержания на соответствующем уровне профессиональных компетенций работников, что позволит обеспечить отдачу от обучения не только с пользой для предприятия, но и с пользой для работников, приобретающих в результате обучения сквозные функциональные компетенции, в свою очередь, обеспечивающие их мобильность на рынке труда. В этой связи аккредитация внутрипроизводственного обучения представляется важным шагом в этом направлении.

⁴⁶ Положение о профессиональном обучении штатных работников на предприятиях, утвержденное совместным Приказом Министерства труда и социальной политики Украины и Министерства образования и науки Украины в марте 2001 г. Министерство труда приступило к разработке нового трудового кодекса, направленного на приведение Классификатора профессий ДК 003-95 и содержания профессионально-квалификационных характеристик в соответствие с требованиями современного производства и сферы услуг.

МТиСП разработало проект, направленный на развитие различных подходов к организации внутрипроизводственного обучения, и обратилось к делегации ЕС с просьбой о финансировании данного проекта. Если этот проект получит финансирование, и система начального ПОО, и система непрерывного профессионального обучения смогут использовать новые разработанные подходы с пользой для себя.

В целях сочетания государственных интересов и интересов предприятий необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- обеспечение корректировки процесса обучения и переподготовки с учетом производственных потребностей – это позволит увязать реальные потребности предприятий и работников с результатами проводимого обучения;
- обеспечение эффективных методов оценки профессиональных компетенций – цели обучения должны быть ясны и понятны каждому: работникам, инструкторам обучения и руководству предприятия;
- обеспечение большей заинтересованности и последовательности – работникам, проходящим обучение, присваивается соответствующий документ государственного образца;
- принятие мер, позволяющих предприятиям объективно оценить собственные потребности в обучении и подготовке кадров и оперативно реагировать на них.

3.4 ПРЕПОДАВАТЕЛИ И МАСТЕРА ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ОБУЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ ПОО

В эпоху существования Советского Союза в обществе высоко ценились знания, а профессия учителя считалась

очень уважаемой. Несмотря на то, что во многих документах, определяющих государственную политику, образование рассматривается в качестве ключевого фактора социально-экономического развития, положение преподавателей и других работников системы ПОО крайне неудовлетворительно, как с точки зрения условий работы, так и уровня оплаты труда, который в настоящее время ниже установленного прожиточного минимума в стране. Было время, когда министерство вообще не выплачивало зарплату работникам системы ПОО, но сейчас, насколько это известно авторам настоящего доклада, проблема долгов по заработной плате работникам системы ПОО в основном решена.

В учебных заведениях ПОО работают три категории преподавателей. Преподаватели общеобразовательных предметов составляют в среднем около 40 % штатных работников, специальных теоретических дисциплин – 20 %, и доля мастеров производственного обучения составляет оставшиеся 40 % преподавательского коллектива учебного заведения ПОО⁴⁷.

Существует четырехуровневая система разрядов и тарификации, единая для всех преподавателей системы ПОО: преподавателей как общеобразовательных, так и специальных дисциплин. Эта система предусматривает деление на учителя начального разряда, учителя второго разряда, учителя первого разряда и учителя высшего разряда. При поступлении на работу разряд определяется на основе документа об академической успеваемости кандидата на должность. Любой преподаватель имеет возможность повысить свой разряд раз в пять лет. Несмотря на то, что мастера производственного обучения имеют собственную систему разрядов и тарификации, они также могут повысить свой разряд раз в пять лет.

⁴⁷ Соотношение различных категорий преподавателей зависит от типа учебного заведения и направления профессиональной подготовки. Например, ремесленные училища проводят больше практических занятий и поэтому нуждаются в большем количестве мастеров производственного обучения.

Существующая система оценки профессиональной компетенции и служебного роста учителя не способствует повышению его заинтересованности в проявлении творческого подхода к работе и повышении собственной квалификации. Одним из возможных объяснений этому может служить то, что в денежном отношении практически не существует разницы между заработной платой начинающего учителя и учителя с опытом работы. Кроме того, во многих случаях у преподавателей нет возможности сразу применить на практике свои новые умения и навыки ввиду неудовлетворительного состояния материально-технической базы учебного заведения, отсутствия необходимых средств для закупки новых учебников и других учебно-методических пособий.

Многие квалифицированные кадры, особенно имеющие практический опыт и умения, меняют профессию учителя на более высокооплачиваемую работу в производственном секторе. Также за последние пять-восемь лет учебные заведения ПОО столкнулись с трудностями при найме на работу учителей и мастеров производственного обучения, что в результате привело к проблеме недоукомплектованности системы ПОО преподавательскими кадрами. По оценкам МОиН, а также с учетом применения существующих нормативов (таких как удельная педагогическая нагрузка (соотношение численности учащихся и педагогических работников), уровень укомплектованности учебного заведения кадрами, структура программы профессиональной подготовки) и списочного количества учащихся (2001/02 учебный год) учебные заведения ПОО не укомплектованы мастерами производственного обучения на 15 %, а преподавателями – на 9 % (как преподавателями общеобразовательного цикла, так и специальных дисциплин)⁴⁸.

Налицо проблема старения педагогического состава всей системы ПОО, который все труднее приспосабливается к сложившимся условиям и в определенной степени «устал» от проводимых реформ. Ухудшающаяся криминальная обстановка, алкоголизм и наркомания среди учащихся усложняет и без того не легкую работу преподавателя. В таких условиях, когда преподавание и образовательный процесс не являются более источником радости и вдохновения, а социальная неустроенность педагогических работников угрожает главному делу учителя, чрезвычайно сложно поддерживать заинтересованность учителей и внедрить новые современные формы обучения.

Авторам настоящего доклада стало известно, что в целях более эффективного планирования и организации обучения специальным дисциплинам, преподаватели и мастера производственного обучения работают вместе в составе небольших предметных групп. Такой подход достоин всяческой похвалы, поскольку потребность в развитии ключевых профессиональных компетенций учащегося требует лучшей увязки между собой общеобразовательных и специальных предметов, практической подготовки и, следовательно, более тесного взаимодействия всех преподавателей учебного заведения. Это может стать настоящим прорывом в существующей практике функционирования учебного заведения: учитель становится членом коллективного органа планирования и чувствует свою ответственность вместе с другими своими коллегами (независимо от преподаваемого предмета) за развитие профессиональных компетенций каждого учащегося. Для достижения этой цели потребуются соответствующее обучение преподавателей и мастеров

⁴⁸ По нашим расчетам, недоукомплектованность преподавателями составляет более 19,000 человек и мастерами производственного обучения – 27,000 человек в соответствии с нормами укомплектованности штатной численностью. «Информационно-аналитический и статистический материал по проблемам состояния и развития профессионального образования в Украине». см. цитируемое выше. Реформирование системы ПОО должно, помимо прочего, вести к повышению эффективности, что может означать сокращение количества педагогических работников.

производственного обучения на рабочем месте с использованием различных подходов к организации такого обучения. Ключевым звеном этой цепи станет директор учебного заведения, обеспечивающий руководство и определяющий направление деятельности своих коллег на основе согласованных действий и усилий всего коллектива.

В докладе о развитии человеческих ресурсов за 2001 год (ПРООН, 2001 г.) в рамках Программы развития ООН определяются основные проблемы, связанные с кадровым обеспечением системы учебных заведений ПОО, включая директоров, преподавателей и мастеров производственного обучения:

- «своевременная выплата работникам достойной заработной платы;
- привлечение в систему молодых специалистов и сохранение высококвалифицированных педагогических кадров;
- корректировка учебных программ всех уровней системы образования в целях приобретения выпускниками учебных заведений необходимых жизненных и профессиональных умений и навыков, необходимых для трудоустройства в условиях рыночной экономики в стране;
- обеспечение учебно-методическими материалами и оборудованием.»

Профессиональная подготовка учителей и мастеров производственного обучения до начала трудовой деятельности

В последнее время в ходе модернизации образовательного процесса много внимания уделялось последипломному педагогическому образованию преподавателей системы ПОО и педагогической подготовке мастеров производственного обучения. В соответствии с договоренностью с МОиН ЕФО обратился к Украинскому национальному наблюдательному центру с просьбой провести исследование программ педагогической подготовки, которые в настоящее время

предлагаются преподавателям и мастерам производственного обучения (Национальный наблюдательный центр Украины/ЕФО, 2002 г.). Предварительный доклад содержит ряд интересных моментов, которые рассматриваются ниже вместе с другими данными. МОиН уже признало наличие ряда недостатков, которые отмечаются в докладе, и в настоящее время ведется разработка мер в целях улучшения ситуации в рамках существующего порядка финансирования. Однако для подготовки более радикальных преобразований может потребоваться проведение более углубленного исследования, посвященного изучению существующих схем управления учебными заведениями.

Как отмечалось ранее, в учебных заведениях ПОО трудятся три категории преподавателей. Учителя общеобразовательных предметов, таких как иностранные языки и история, являются выпускниками высших педагогических учебных заведений или университетов. Преподаватели специальных теоретических дисциплин, таких как черчение, являются выпускниками технических институтов. Для этих двух категорий преподавателей изучение педагогики и практическая преподавательская деятельность не являлись обязательной частью их начальной профессиональной подготовки в вузе, и именно по этой причине многие из них имеют ограниченные навыки преподавания при поступлении на работу в учебное заведение ПОО. От них требуется дальнейшее развитие педагогических навыков на рабочем месте и за счет прохождения краткосрочных курсов повышения квалификации. Третью группу педагогических работников составляют мастера производственного обучения, которые являются выпускниками специальных педагогических колледжей и преподают практические дисциплины в мастерских учебного заведения. Любой учитель может обратиться за советом к методисту учебного заведения.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

В соответствии с действующим законодательством преподаватель обязан повышать свою квалификацию не реже одного раза за пять лет. Однако уже в течение многих лет это положение не выполняется на практике, либо в связи с нехваткой финансовых средств, либо по причине отсутствия соответствующих программ.

Профессиональные педагогические и промышленно-педагогические колледжи ведут подготовку будущих учителей и мастеров производственного обучения по различным специальностям ПОО с присвоением квалификации младшего специалиста (Бакалавр по специальности «педагогика»), а Украинская инженерно-педагогическая академия и другие учебные заведения третичного образования предлагают профессиональную подготовку учителей ПОО с присвоением квалификации специалиста (Магистр по специальности «педагогика»).

В проведенном исследовании отмечается необходимость совершенствования в содержательном плане дотрудовой профессиональной подготовки учителей (ПОО) и мастеров производственного обучения, особенно в части доработки психолого-педагогической составляющей профессиональной подготовки будущих учителей. В настоящее время полным ходом идет процесс пересмотра соответствующих «государственных стандартов» для педагогических вузов. Компетенции будущих учителей в области педагогики и психологии рассматриваются как особенно значимые при овладении профессией учителя (ПОО) и мастера производственного обучения.

Несмотря на то, что программы, предлагаемые различными педагогическими академиями, колледжами и педагогическими факультетами университетов, которые ведут профессиональную подготовку учителей, значительно отличаются между собой по набору преподаваемых предметов и количеству учебных часов, все они включают в себя предметы,

связанные с методикой и спецификой преподавания в учебных заведениях ПОО. Поскольку проведенное исследование не затрагивает методических аспектов преподавания этих предметов (предполагается, что преподавание этих дисциплин ведется традиционным для учебных заведений высшего образования способом, т.е. лекционным методом без использования интерактивных методов обучения), а также степень их пригодности в плане развития действительно необходимых специальных умений и компетенций у будущих преподавателей системы ПОО, в будущих проектах, связанных с совершенствованием программ дотрудовой профессиональной подготовки учителей ПОО, необходимо предусмотреть возможность включения и этих предметов.

Все программы дотрудовой профессиональной подготовки предусматривают профессиональную практику учащихся, которая начинается с третьего семестра и продолжается до окончания учебного заведения. Педагогическая практика в среднем занимает 16 % от всего объема обучения. В последнее время высказывались сомнения в том, что педагогическая практика в таком объеме является достаточной. Студенты - будущие учителя выразили желание увеличить учебное время для развития практических умений и навыков за счет сокращения времени, выделяемого для изучения теории педагогики (Национальный наблюдательный центр Украины/ЕФО, 2002 г.). В заключении к докладу отмечается, что выпускники педагогических учебных заведений не полностью готовы к трудовой деятельности и необходимо увеличить объем практического обучения именно в реальных трудовых ситуациях, например, в учебных заведениях и мастерских.

В проведенном исследовании также отмечается, что существующие программы профессиональной подготовки учителей ПОО не достаточно хорошо готовят будущих учителей к

применению инновационных методов работы, не способствуют развитию в них уверенности в собственных силах и способностях, позволяющих активно и самостоятельно вести себя при решении возникающих в ходе трудовой деятельности проблем и овладении нюансами профессии учителя. Интересно, что педагогический колледж г. Киева и Подольский технологический университет предлагают курс под названием «Составляющие творческой педагогической работы» (в отличие от других учебных заведений педагогического профиля), и представляется разумным изучить целесообразность распространения этого новаторского опыта среди других учебных заведений педагогического профиля.

В целом программы дотрудовой профессиональной подготовки учителей (ПОО), несмотря на включение в них педагогической практики, все еще выстроены вокруг теории и в большей степени ориентированы на приобретение (теоретических) знаний, а не на развитие (практических) функциональных компетенций. Интерактивные обучающие методики применяются крайне редко, что приводит к отсутствию у будущих учителей достаточной подготовленности в применении на практике таких образовательных методов. В проведенном исследовании отмечается необходимость более широкого применения интерактивных методов, включая использование заданий-проектов. В исследовании приводится расширенный перечень компетенций, которыми должен обладать учитель системы ПОО, сгруппированных по двум категориям сферы применения компетенции: психология и педагогика, причем последняя включает в себя способность ведения научно-исследовательской работы, разработки учебников и учебных пособий, а также умения, связанные как со стратегическим управлением деятельности учебных заведений ПОО, так и анализом состояния рынка труда.

Основная проблема, связанная с организацией профессиональной подготовки учителей и мастеров производственного обучения в Украине, состоит в том, что различные предметы, включая психологию, педагогику сферы ПОО, проектирование и некоторые другие технические дисциплины рассматриваются скорее не как взаимосвязанные области знаний, а как отдельные предметы. Мы не можем говорить о целостности системы профессиональной подготовки учителей, поскольку студенты изучают предметы параллельно, а психолого-педагогические аспекты преподавания технических дисциплин зачастую не учитываются. Таким образом, отсутствует важный элемент основы профессиональной подготовки учителей: дидактико-методический аспект преподавания специальных предметов. Кроме того, нет единого стандарта подготовки учителей ПОО, который явился бы основой для разработки учебных программ; сами преподаватели учебных заведений, в которых ведется подготовка будущих учителей, не имеют необходимого опыта в области ПОО; отсутствует отлаженная, четко контролируемая и отвечающая современным условиям система педагогической практики, которая должна быть организована в условиях реальных трудовых ситуаций, как в течение всего периода обучения будущих учителей в учебном заведении, так и после поступления на работу. Содержание учебных программ по специальным предметам построено на изучении технологических процессов (зачастую устаревших) и развитии отчасти востребованных, отчасти не востребованных (особенно в области высоких технологий) практических умений и навыков без учета организационно-технологических и управленческих сложностей трудовой деятельности на современном предприятии. В результате учителя не способны развить в своих учениках функциональные умения/компетенции, необходимые для работы в различных, чрезвычайно не простых и постоянно изменяющихся трудовых ситуациях.

В проведенном исследовании предлагается, чтобы ведущая роль в пересмотре системы профессиональной подготовки учителей была отведена ученым Академии педагогических наук. Авторы настоящего доклада высоко ценят профессионализм работников Академии и считают их активное участие в этом процессе чрезвычайно важным, однако недостаток у них необходимого практического опыта может стать серьезной помехой.

Повышение квалификации учителей и мастеров производственного обучения

Центральный институт последипломной подготовки учителей, Донецкий институт последипломного образования учителей инженерных специальностей, а также центры ПОО в Харькове и Хмельницком предлагают краткосрочные курсы повышения квалификации или семинары для преподавателей ПОО (Национальный наблюдательный центр Украины/ЕФО, 2002 г.). Также существуют организации, предлагающие обучение на коммерческой основе. Учебным заведениям и учителям становится все труднее позволить себе оплачивать проезд и другие расходы, связанные с участием в таких мероприятиях, и даже учебные заведения, находящиеся на государственном финансировании в настоящее время рассматривают возможность введения платных курсов. Несмотря на законодательно закрепленное положение о необходимости повышения квалификации учителей на регулярной основе, в реальности практика направления преподавателей на курсы повышения квалификации больше не существует в основном по причине отсутствия финансовых средств. Кроме того, нынешний уровень укомплектованности системы ПОО кадрами и необходимость педагогических работников трудиться с увеличенной нагрузкой не оставляет им времени на прохождение обучения и переподготовки.

В настоящее время организация повышения квалификации педагогических работников преимущественно ориентируется на предложение: учебные заведения определяют перечень и содержание курсов и программ подготовки практически без предварительного изучения и учета существующих потребностей в переподготовке педагогических кадров. Курсы повышения квалификации строятся по принципу изучения отдельных предметов и, как правило, являются краткосрочными. На курсы повышения квалификации направляются не группы учителей, а отдельные члены педагогического коллектива, а обучение зачастую обходит стороной организационные и институциональные аспекты деятельности учебных заведений, в которых работают учителя, повышающие свою квалификацию. Опасность такого подхода к организации повышения квалификации педагогических работников состоит в том, что после прохождения переобучения и возвращения в свои учреждения ПОО учителя оказываются в среде, не восприимчивой к переменам, где практически невозможно применить на практике то, что было изучено.

Потребность в повышении квалификации педагогических кадров во многом превышает имеющиеся финансовые возможности учебных заведений. С другой стороны, совершенно очевидно, что без обеспечения возможностей повышения квалификации преподаватели не смогут приспособиться к новым методикам и принципам преподавания. МОиН старается решить данную проблему посредством реализации ряда мелкомасштабных проектов при содействии международных организаций-доноров. Учебные заведения профессиональной подготовки, располагающие необходимыми опытом и ресурсами в области одного или нескольких направлений профессиональной подготовки, были отобраны в качестве

«образцовых» для организации повышения квалификации педагогических работников других учебных заведений. Это было сделано с целью дополнить нынешнюю систему организации переподготовки педагогических кадров такими новыми принципами, как: (i) организация переподготовки на базе учебного заведения и, следовательно, учет потребностей самих учителей (и местных работодателей); и (ii) экономическая эффективность.

В результате проведенного Национальным наблюдательным центром Украины исследования можно сделать следующие выводы. Во-первых, несмотря на некоторое улучшение ситуации в целом, низкий уровень и задержки выплаты заработной платы, плохие условия труда привели к потере престижа профессии преподавателя ПОО. Отток преподавательских кадров в частный сектор экономики привел к тому, что в учебных заведениях остались преподаватели предпенсионного и пенсионного возраста, а профессия учителя не пользуется популярностью среди молодых людей - выпускников учебных заведений.

Во-вторых, в исследовании Национального наблюдательного центра Украины отмечается, что профессиональная подготовка будущих учителей в учебных заведениях должна учитывать новую роль и компетенции преподавателя в условиях современной системы ПОО. Необходимо пересмотреть объем преподавания теоретических и практических дисциплин и увязать их между собой, причем практическое обучение учащихся должно выйти на первый план. Пересмотр учебных программ должен, кроме прочего, обеспечить изучение и применение на практике современных, интерактивных педагогических методик.

В-третьих, уже в самой системе ПОО есть потенциал на местах и понимание подходов к разработке учебных

программ, пусть даже среди небольшого количества учебных заведений ПОО и вузов. Также можно надеяться, что другие двусторонние проекты при содействии организаций-доноров будут и в дальнейшем уделять внимание разработке учебных программ и планов. Эти усилия должны быть использованы в целях выработки общегосударственного подхода к вопросам разработки учебных программ.

3.5 ПЛАНИРОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ (СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА)

Учебные заведения ПОО осуществляют подготовку кадров в соответствии с ежегодным государственным заказом, который определяет количество и профиль профессиональной подготовки учащихся. Система государственного заказа является также основой для выделения финансирования учебным заведениям.

Ежегодно учебные заведения ПОО представляют региональным органам управления образованием данные о количестве и направлениях профессиональной подготовки учащихся на следующий учебный год. Региональные органы управления образованием составляют планы подготовки кадров по регионам и направляют их в МОиН, которое к апрелю объявляет предварительные данные о подготовке кадров по каждому региону, отрасли промышленности и сектору экономики. Затем этот прогноз подготовки кадров направляется в Министерство экономики и сотрудничества со странами Европы (МЭ). МЭ рассматривает национальный план подготовки кадров и утверждает государственный заказ системе ПОО (количество учащихся и направления подготовки) на следующий учебный год, начинающийся в сентябре. Эти цифры государственного заказа затем доводятся до сведения всех учреждений

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

системы ПОО и служат основой приема учащихся в учебные заведения⁴⁹.

Ежегодный процесс формирования государственного заказа не учитывает и не использует механизмы и инструменты, позволяющие вести постоянный анализ и отслеживать тенденции развития рынка труда. У многих учреждений ПОО налажены связи с работодателями, которые можно использовать для получения информации о состоянии рынка труда. Однако эти связи не достаточно хорошо развиты и организованы, чтобы обеспечить регулярный сбор и анализ достоверной информации о тенденциях рынка труда, на основании чего можно было бы определять потребности в подготовке кадров и составлять учебные планы в части, касающейся учета местных потребностей. Кроме того, не совсем ясно, в какой степени данные о состоянии занятости населения, собираемые МТиСП и службами занятости, учитываются при формировании государственного заказа. Также система государственного заказа нацелена исключительно на определение количества учащихся, которые должны пройти обучение, и игнорирует содержательные аспекты профессиональной подготовки. В определенной мере это является наследием Советской эпохи, в которой вопросы, связанные с содержанием обучения, решались всегда отдельно и не увязывались с количественными аспектами профессиональной подготовки. Другими словами, вызывает сомнения, что существующая система государственного заказа является работоспособной для прогнозирования и учета потребностей рынка труда и изменений в содержании трудовой деятельности.

Директора учреждений ПОО и работники региональных органов управления образованием не довольны системой государственного заказа,

которая, по их мнению, все более расходится с реальными потребностями рынка труда. Они также считают, что порученное им отслеживание ситуации на рынке труда не должно быть прерогативой только учебных заведений и органов управления образованием, у которых нет ни достаточных финансовых средств, ни технических возможностей эффективно выполнять эту задачу. Необходимо более активное участие МТиСП в анализе состояния рынка труда на местах, на основании которого можно было бы прогнозировать потребности в подготовке кадров.

В выводах, содержащихся в проведенном исследовании, отмечается, что, во-первых, с дальнейшим развитием рынка труда система формирования государственного заказа становится малоэффективным механизмом определения потребностей рынка труда на местах и способом оперативного реагирования на эти потребности. Следовательно, необходимо использовать новый способ планирования подготовки кадров, который позволил бы эффективнее отвечать на потребности рынка труда в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Во-вторых, система государственного заказа, будучи механизмом планирования подготовки кадров, одновременно является и механизмом финансирования системы ПОО, и поскольку в основе этой системы не лежит принцип регулярного анализа рынка труда, столь необходимого при планировании подготовки кадров, такая система отжила свое. Ввиду того, что система государственного заказа напрямую связана с финансированием ПОО, реформирование этой системы должно сопровождаться внедрением новых механизмов распределения финансовых средств.

⁴⁹ Кроме обеспечения подготовки кадров в соответствии с государственным заказом, а также в зависимости от собственных возможностей учреждения ПОО могут самостоятельно организовывать учебные курсы непрерывного ПОО

3.6 УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ПОО

Общее управление системой начального ПОО соответствует распределению полномочий между МОиН, МЭ и Министерством финансов (МФ)⁵⁰. Проще говоря, МЭ, основываясь на системе государственного заказа, определяет количество учащихся и направления профессиональной подготовки. МФ обеспечивает финансирование ПОО, а МОиН организует профессиональную подготовку кадров на основе образовательных стандартов и нормативно-законодательных актов. Хотя это весьма упрощенное описание распределения полномочий между министерствами, именно эта схема взаимоотношений государственных органов требует анализа с точки зрения управления системой ПОО и имеет последствия, выходящие далеко за пределы непосредственного управления сектором ПОО.

Управление начальным ПОО на общегосударственном уровне поручено МОиН⁵¹ и МСХ, которые на уровне регионов представлены региональными органами управления образованием, являющимися частью региональной системы государственного управления. Контроль над деятельностью учреждений ПОО поручен региональным органам управления образованием.

Ответственность за организацию профессиональной подготовки кадров возложена на МОиН⁵². Министр

является в большей мере политической фигурой, передавая большинство функций по управлению и руководству первому заместителю министра. Первый заместитель министра работает во взаимодействии с четырьмя заместителями министра, каждый из которых возглавляет одно из четырех управлений:

- (i) управление научных исследований и академической науки [наука и технологическое развитие; новаторство; отдел международных связей и сотрудничества];
- (ii) управление экономики и финансов [организационное и материально-техническое обеспечение; финансово-экономический отдел, бухгалтерия и контрольно-ревизионный отдел];
- (iii) управление высшего образования [высшее образование; лицензирование и аттестация] и
- (iv) управление общего и профессионального образования [дошкольное, общее и профессиональное образование] (см. приложение В).

Управление ПОО находится в компетенции управления министерства, состоящего из двух отделов – одному поручены вопросы содержания ПОО, а другой отдел отвечает за социально-педагогическую работу. Управление ПОО, в штате которого работает 20 человек, усилено сотрудниками финансово-экономического отдела и отдела

⁵⁰ Управление системой непрерывного профессионального образования в основном находится в руках Министерства труда и социальной политики, служб занятости населения и предприятий. Некоторые учреждения ПОО сельскохозяйственного профиля входят в зону ответственности Министерства сельского хозяйства (МСХ).

⁵¹ С 1988 по 1991 г. управление системой ПОО входило в компетенцию Министерства народного просвещения Украинской Советской Социалистической Республики. Министерство было создано в 1988 г. на базе Министерства образования СССР и Государственного комитета СССР по профессионально-техническому образованию (Указ Президиума Верховной Рады Украины № 6143-ХИ, от 6 июля 1988 г.). В 1991 г. произошло объединение Министерства народного просвещения с Министерством высшего образования в одно Министерство образования. Управление системой ПОО было поручено соответствующему управлению нового министерства. В июне 2000 г. Указом Президента в состав Министерства образования вошел Государственный комитет Украины по науке и интеллектуальной собственности, и Министерство образования было переименовано в Министерство образования и науки. Аналогичные изменения происходили и с органами образования Автономной Республики Крым.

⁵² Описание структуры МОиН приводится на основе данных, предоставленных управлением общего и профессионального образования МОиН.

лицензий и аттестации⁵³.

В региональных органах управления образованием вопросами ПОО в среднем занимаются от одного до трех человек⁵⁴.

Управление ПОО в основном заключается в издании и контроле за выполнением все увеличивающегося количества законодательных актов, нормативных положений и распоряжений, которые наряду с образовательными нормативами (такими как удельная педагогическая нагрузка, списочное количество учащихся в классе и количество учебных часов по каждому предмету) и системой государственного заказа формируют «производственные ресурсы» системы ПОО (содержание, распределение кадровых и финансовых ресурсов). В результате министерство полностью занято поддержанием работоспособности системы посредством нормативно-правовых инструментов, в соответствии с которыми региональные органы управления образованием и учебные заведения должны выстраивать свою деятельность.

Политика в области ПОО и управление системой испытывают на себе влияние ряда структур, находящихся вне сферы образования. Ряд политических и административных структур, таких как Администрация Президента, Верховная Рада, Кабинет министров и другие отраслевые министерства и ведомства, издают различного рода постановления, инструкции, приказы, положения, распоряжения, постановления, законы и рекомендации, которые вместе формируют основы политики и условия осуществления и развития ПОО. Следствием этого является то, что в основе управления системой ПОО лежат разрозненные, крайне запутанные

и в некоторых случаях противоречащие друг другу нормативно-правовые документы и политические решения. В докладе МОиН Парламенту Украины в марте 2003 г. отмечалась необходимость пересмотра правовой основы управления системой ПОО (Министерство образования и науки Украины и Академия педагогических наук Украины, 2003 г.).

Складывается общее впечатление, что наследие Советской эпохи все еще довлеет над МОиН, заставляя ориентироваться на такие аспекты системы ПОО, как правила, контроль за исполнением образовательных нормативов. Это делается во многом в ущерб перспективному стратегическому планированию и руководящей роли министерства в процессе реформ. На фоне значительного внешнего политического влияния роль МОиН в разработке генеральной стратегии развития ПОО представляется достаточно ограниченной.

Принимая во внимание масштаб, ответственность и вызовы, стоящие перед системой ПОО, не вызывает сомнений тот факт, что на общегосударственном уровне (уровень МОиН) система управления ПОО испытывает явный недостаток в кадрах. Совершенно очевидно и то, что именно недоукомплектованность управленческого звена ПОО не позволяет управлению ПОО министерства возглавить процесс реформирования системы ПОО. Численность сотрудников должна соответствовать масштабу поставленной задачи и, без сомнения, задачи реструктуризации требуют дополнительных кадровых ресурсов, что позволит МОиН занять ведущую позицию в процессе реформирования образовательной системы.

53 Государственная инспекционная комиссия и государственная аттестационная комиссия также занимается вопросами ПОО. С учетом сотрудников этих организаций общее количество работников, занимающихся вопросами ПОО, составляет 34 человека. В научно-исследовательском центре изучения проблем ПОО при МОиН трудится 47 человек.

54 Особенностью структуры управления ПОО является тот факт, что директора учреждений ПОО назначаются непосредственно МОиН, а руководители и работники региональных органов управления образованием являются служащими региональных органов исполнительной власти. Как и следовало ожидать, такой дуализм управления ПОО таит в себе потенциальную проблему, поскольку между директорами учебных заведений и органами управления образованием в регионах может возникать конфликт интересов.

Во-вторых, управление ПОО, особенно на общегосударственном уровне, должно больше ориентироваться на создание и обеспечение эффективных условий осуществления профессиональной подготовки за счет разработки общей политики в области ПОО и стратегии управления (конечные результаты, организация образовательного процесса), а не на контроль над производственными ресурсами системы ПОО. Должны быть разработаны подлежащие измерению критерии для обеспечения эффективной и отвечающей требованиям времени организации профессиональной подготовки, которые в конечном итоге приведут к появлению «эталона», ориентированного на повышение качества и востребованности профессионального обучения. Создание таких рычагов позволило бы значительно повысить эффективность управления и стало бы незаменимым инструментом в процессе принятия решений и руководства ходом реформ. Такие меры, безусловно, тесно связаны с пересмотром механизмов финансирования ПОО и нормативно-законодательной базы ПОО и подразумевают наличие необходимого потенциала и системы информационного обеспечения сектора ПОО.

В-третьих, управление системой ПОО осуществляется без какого-либо участия со стороны работодателей. Ни на уровне учреждений ПОО, ни на уровне регионов нет работоспособных механизмов, позволяющих работодателем участвовать в процессе принятия стратегических административных решений в области ПОО. В связи с этим система ПОО не может извлечь пользу от понимания позиции работодателей по вопросам управления, которая позволили бы улучшить организацию

профессиональной подготовки и повысить возможности системы ПОО эффективнее реагировать на возникающие потребности рынка труда.

В-четвертых, все вышесказанное должно рассматриваться с учетом децентрализации системы управления ПОО. В то же время децентрализация не должна осуществляться при отсутствии у работников на низшем управленческом уровне необходимых ресурсов и потенциала для реализации управленческих решений, делегируемых им в результате децентрализации управленческих функций. В настоящее время МОиН рассматривает вопрос передачи полномочий на низший уровень. В то же время МОиН осознает все сложность данной задачи и необходимость обеспечить соответствующий задел на местах как обязательное условие проведения децентрализации. Это, в свою очередь, ставит на повестку дня вопрос о соответствии механизмов государственного финансирования и обеспечения системы ПОО требованиям времени.

3.7 ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОО

Несмотря на то, что в законе об образовании предусмотрено, что на нужды образования должно выделяться не менее 10 % национального дохода, ни разу с момента получения независимости⁵⁵ не удавалось приблизиться к такому высокому уровню финансирования образования. Как видно из таблицы 3, ограниченные возможности государственного бюджета привели к постепенному сокращению финансирования (в реальном выражении) системы образования, начиная с 1990 года и по настоящее время⁵⁶.

⁵⁵ Статья 56 Закона об образовании.

⁵⁶ По некоторым оценкам, бюджетные ассигнования на нужды образования сократились на 60 – 70 % в реальном выражении. «За справедливый экономический рост: Перспективы Украины» Всемирный Банк. Материал для обсуждения № 407, стр. 24. В 1999 г. средний показатель расходов на содержание образовательных учреждений за счет государственных и негосударственных источников финансирования в странах ОЭСР составил 5.5 % от ВВП (расходы государственного бюджета составили 4.9 %, из негосударственных источников – 0.6 %). В 1995 г. показатель составил 5.6 % (расходы государственного бюджета составили 5.0 %, из негосударственных источников – 0.6 %). «Изучение проблем образования 2002 г.», таблица В2, 1а ОЭСР, 2002 г.

Таблица 3: Уровни финансирования образования и ПОО (1991/5 – 2003)⁵⁷

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Расходы на образование в % от ВВП	3.8	4.3	4.4	4.2	3.9	3.6	4.0	4.7	-	-
Расходы на ПОО в реальном выражении (в тыс.)	-	-	-	-	249.6	261.6	336.5	457.1	557.8	704.4
Расходы на ПОО в % от ВВП	-	-	-	-	0.25	0.22	0.25	0.29	0.26**	-
Фактические расходы на ПОО в % от объема финансирования, заложенного в бюджете *	-	-	-	-	78	88	99	94	96***	-

Источник: Министерство образования и науки, «Обеспечение качества и управление образованием начального и среднего уровней в Украине». Основной аналитический доклад, сентябрь 1997 г. Экономические тенденции в Украине. Квартальный выпуск, декабрь 1999 г., стр. 58. Национальный наблюдательный центр Украины, 2003 г.

Примечание: Заложенные в бюджете расходы на финансирование ПОО отличаются от фактических расходов. В таблице приведены цифры фактических расходов, кроме данных за 2002 г.: по 2002 г. приводятся предполагаемые фактические расходы, а на 2003 г. приводятся объемы финансирования ПОО, как это заложено в бюджете.

* Расходы на ПОО в % от ВВП в 2002 г. рассчитаны автором настоящего доклада.

** Расходы на ПОО в % в 2002 г. рассчитаны на основе объема финансирования, заложенного в бюджете.

В Советские времена учреждения ПОО были тесно связаны с основными отраслями промышленности, которые обеспечивали 60 % бюджета учебных заведений ПОО либо в виде непосредственно денежного финансирования, либо, что было более распространенной практикой, обеспечивали учреждения ПОО оборудованием, производственными площадями, материалами и другими необходимыми видами снабжения. Хотя закон о профессиональном образовании предусматривает финансирование ПОО из государственного бюджета, в настоящее время государство не в состоянии ни обеспечить необходимые объемы финансирования ПОО, ни компенсировать сокращающуюся материально-техническую поддержку со стороны бывших базовых предприятий. В результате практически сразу после провозглашения независимости страны система ПОО начала ощущать на себе проблемы, связанные с постоянной нехваткой финансовых средств, которые, наверняка, и дальше будут

преследовать систему ПОО Украины, пока не будет принята устойчивая схема финансирования ПОО.

Как отмечалось ранее, государственное финансирование и планирование системы ПОО сводятся воедино при формировании государственного заказа на подготовку кадров. МЭ обратилось к МОиН с просьбой повысить, начиная с 2003 года, уровень детализации при составлении прогнозных расчетов подготовки кадров, включив данные о потребностях в кадрах по отраслям и профессиям, а также рассчитать стоимость профессиональной подготовки по каждой профессии. Эти новые инициативы, скорее всего, связаны с желанием максимально адаптировать процесс планирования и финансирования подготовки кадров к нынешней экономической ситуации. Однако система ПОО технически не готова взять на себя задачи мониторинга рынка труда. Кроме того, система управления информационными ресурсами в том виде, в котором она

⁵⁷ Согласно данным Национального наблюдательного центра Российской Федерации, Россия выделила на нужды образования 3.5 % от ВВП, а в 2003 г. этот показатель предусмотрен на уровне 3.8 % от ВВП.

существует, не может обеспечить точность расчетов стоимости профессиональной подготовки по профессиям или отраслям промышленности.

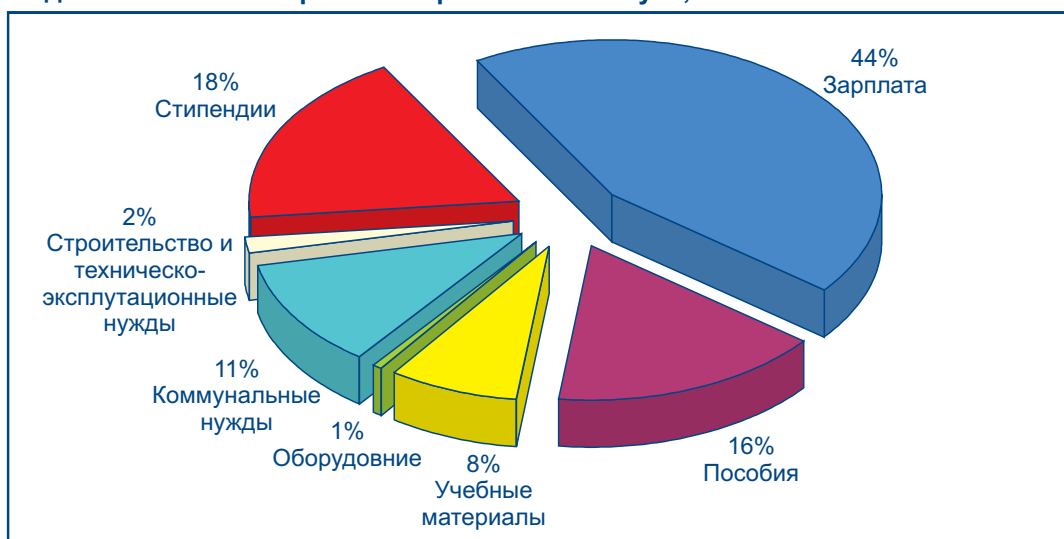
В связи с выше упомянутыми трудностями бюджетного финансирования государственный заказ на подготовку кадров не обеспечен достаточным финансированием. Как показано на рисунке 9, зарплаты и пособия составляют 60% от общей суммы расходов. Наряду с возложенным на систему ПОО социальными обязательствами осуществлять профессиональное обучение учащихся из социально не защищенных слоев общества (которые составляют 78 % от общего количества учащихся в системе ПОО), объем указанных затрат намного превышает другие затраты, связанные с осуществлением профессиональной подготовки.

По самым общим данным, из государственного бюджета полностью финансируются выплаты заработной платы, стипендий, материальной помощи учащимся-сиротам и другие социальные обязательства; на оплату электроэнергии из государственного

бюджета выделяется 30 %, на питание и проживание учащихся – 10 % и 2-3 % на административно-технические нужды.

Постоянное недофинансирование поставило систему ПОО перед необходимостью поиска новых источников финансовых средств. В настоящее время значительная доля бюджета учебных заведений ПОО формируется за счет доходов от коммерческой деятельности, например, оказания платных образовательных услуг, коммерческой реализации произведенной учащимися продукции и других видов хозяйственной деятельности, напрямую не связанных с обучением: организация общественного питания и гостиничных услуг, аренда помещений и производственных площадей, а также привлечение средств спонсоров и другой безвозмездной денежной помощи. Данные, предоставленные МОиН, ясно свидетельствуют о том, что большая часть средств, заработанных учреждениями ПОО, приходится на долю производственной деятельности. Ежегодно составляется смета предполагаемых доходов от коммерческой деятельности учреждений ПОО. С 2000 года эти средства направляются в специальный фонд

Рисунок 9: Средства на профессиональное образование и обучение, выделенные Министерством образования и науки, в 2001 г.



Источник: «Профессиональное образование и обучение в Украине», Национальный наблюдательный центр Украины, 2002 г.

Примечание: Читать диаграмму следует по часовой стрелке, начиная с самой большой «доли» - «зарплата», затем «пособия», «учебные материалы», «оборудование» и т.д.

учреждений ПОО (Специальный фонд профессионального образования), который учитывается при составлении государственного бюджета. Учреждения ПОО ежегодно аккумулируют значительные суммы, и в 2001 и 2003 гг. доля специального фонда составила соответственно 24 % и 14 % всех средств, выделенных бюджетом на финансирование ПОО. Средства, полученные учреждениями ПОО, закрепляются отдельно за каждым учебным заведением и не перераспределяются между учебными заведениями или регионами. Учреждения ПОО вправе по собственному усмотрению использовать средства, превышающие запланированный уровень доходов, при условии отсутствия долгов по заработной плате работников и другим статьям бюджета учебного заведения.

Среди учебных заведений ПОО и органов управления образованием большой темой является вопрос налогообложения коммерческой деятельности учреждений ПОО, которое, учитывая нехватку государственного финансирования, рассматривается ими как несправедливая мера⁵⁸. Финансовые органы рассматривают любые средства, полученные государственными учреждениями и организациями, как государственные. Поэтому доходы, полученные учреждениями ПОО, рассматриваются как государственные средства. Анализ статистических данных отражает рост государственных средств, выделяемых на нужды системы ПОО, а в действительности рост

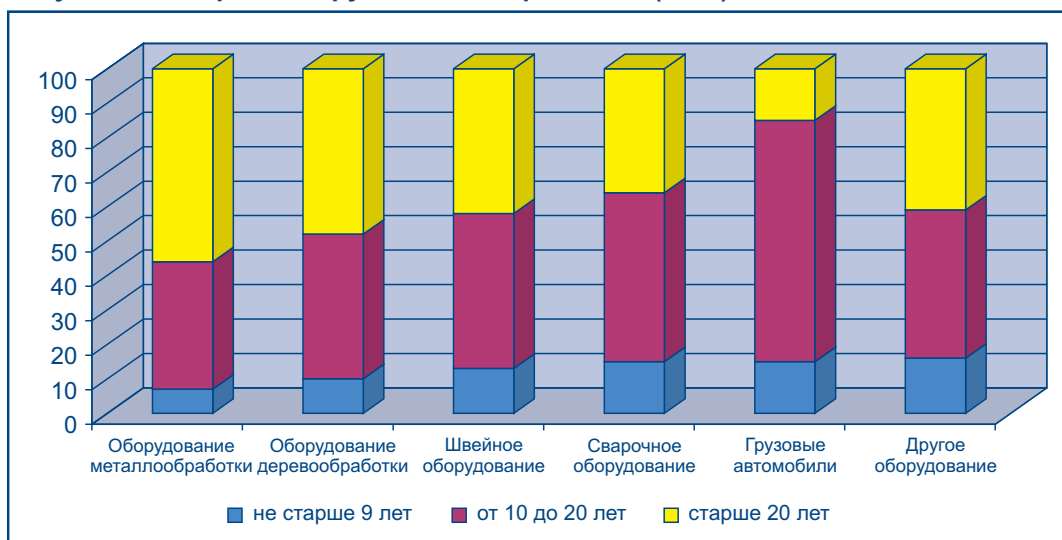
государственного финансирования идет за счет доходов, полученных учреждениями ПОО от хозяйственной деятельности. С другой стороны, система ПОО рассматривает ПОО в качестве объекта финансирования теми структурами, которые заинтересованы в системе подготовки кадров, а это, прежде всего, государство (система государственного заказа), во-вторых, службы занятости населения (обучение безработных) и, в-третьих, негосударственные заказчики образовательных услуг (предприятия и частные лица).

Несмотря на средства, получаемые самими учреждениями ПОО, в целом финансовая ситуация не претерпела значительных изменений к лучшему. В 2001 году система ПОО по-прежнему продолжала испытывать нехватку государственного финансирования, на нужды ПОО было выделено только 94 % от заложенных в бюджете средств, хотя это явилось серьезным улучшением по сравнению с показателями 1998 и 1999 гг., когда уровень бюджетного финансирования ПОО составлял соответственно 78 % и 88 %⁵⁹. Несмотря на заложенное в бюджете на 2003 г. увеличение средств на нужды ПОО, уровень финансирования по-прежнему остается недостаточным (на уровне 40-50 % от реальных потребностей) и, по мнению МОиН, бюджет системы ПОО является скорее бюджетом выживания, а не развития (Министерство образования и науки Украины и Академия педагогических наук Украины, 2003 г.).

⁵⁸ В 2000 г. по инициативе МОиН вопрос налогообложения учреждений ПОО обсуждался на заседании Межотраслевого совета по ПОО. Советом была принята резолюция, которую поддержал КМ, рекомендовав государственной налоговой службе освободить учреждения ПОО от налогообложения. Государственная налоговая служба отклонила просьбу, аргументируя свой отказ тем, что в этом случае государственный бюджет недополучит средства. В свою очередь, государственная налоговая служба предложила МОиН привлечь дополнительные средства из государственного бюджета, а также средства работодателей.

⁵⁹ Некоторые данные дают основания полагать, что процент исполнения бюджета по системе ПОО (возможно, по всей системе образования) ниже, чем процент исполнения всего консолидированного бюджета. Из этого можно сделать вывод, что (i) «административное» распределение государственных средств не соответствует приоритетам, установленным государственной политикой и (ii) «административный» процесс выделения финансирования не учитывает нужды системы ПОО. Тем не менее, для подтверждения этих выводов необходимы дополнительные данные. Для ознакомления с бюджетной дисциплиной в Украине см. «Бюджетная дисциплина и бюджетные институты в Украине». Дипломная работа Натальи Назаровец на получение степени магистра по экономике, 2001 г., Консорциум по экономическому образованию и научным исследованиям при Национальном Университете «Киево-Могилянская Академия».

Рисунок 10. Возраст оборудования в процентах (2003)



Источник: «Информационно-аналитический и статистический материал о состоянии и проблемах развития профессионального образования в Украине». Подготовлен к слушаниям в комитете Верховной Рады Украины по вопросам науки и образования о состоянии и проблемах развития профессионального образования и совершенствовании законодательства; Министерство образования и науки Украины и Академия педагогических наук Украины, февраль 2003 г.

Следствием хронического недофинансирования системы ПОО явилась ее резкая декапитализация, что имело катастрофические последствия для качества профессиональной подготовки кадров. Среди многих аспектов функционирования системы ПОО крайнюю озабоченность МОиН вызывает наличие в учреждениях ПОО устаревшего оборудования. Из рисунка 10 видно, что большая часть оборудования, используемого в учреждениях ПОО, старше 10 лет, и почти половина из этого оборудования используется более 20 лет. Совершенно очевидно, что разрыв связей с предприятиями, которые раньше на безвозмездной основе обеспечивали учреждения ПОО оборудованием, является одной из причин наличия в большинстве учебных заведений устаревшего оборудования.

За последние пять лет были изданы только 90 из запланированных к изданию 368 наименований учебников, что свидетельствует о том, что современные учебные материалы стали редкостью для системы ПОО. Кроме того, в большей части учреждений ПОО уже много лет не проводилось ни текущего, ни капитального ремонта. В связи с этим здания находятся в плохом техническом состоянии.

Помимо изношенного оборудования и устаревших учебников, эта ситуация негативно сказалась на качестве и уровне соответствия профессиональной подготовки требованиям времени. Задача состоит не просто в замене устаревшего оборудования, но в оснащении учреждений ПОО новыми типами оборудования, которое бы полностью соответствовало технологическим процессам, используемым в современном производстве. Обновление оборудования (оснащение новым и разнообразным оборудованием) должно рассматриваться как важнейшая предпосылка организации профессиональной подготовки с учетом современных требований рынка труда. Следовательно, для создания необходимой материально-технической базы ПОО необходимы значительные инвестиции для поддержания и обновления технического состояния учреждений ПОО.

МОиН прилагает все усилия к тому, чтобы привлечь внимание депутатов парламента и КМ к финансовым проблемам ПОО и их последствиям. Разработка устойчивой схемы финансирования рассматривается в качестве основного механизма успешной модернизации всей системы ПОО.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

МОиН выступило с предложением о введении налога на нужды ПОО в размере 1-2 % от прибыли предприятий; эта мера наряду с освобождением от налогообложения хозяйственной деятельности учреждений ПОО и увеличением бюджетного финансирования должна обеспечить необходимый уровень финансирования профессиональной подготовки и процесса модернизации системы ПОО.

Несмотря на хроническое недофинансирование системы ПОО, совершенно очевидно и то, что управление финансовой деятельностью само по себе, особенно в части экономической эффективности организации профессиональной подготовки, нуждается в критическом анализе. Данные исследований свидетельствуют о неэффективном расходовании и без того скудных средств, идущих, например, на оплату электроэнергии или коммунального обслуживания, что связано с износом материально-технической базы, халатностью, затратными методами управления и чрезмерным количеством персонала.

Кроме того, критический анализ и пересмотр учебных программ профессиональной подготовки (в плане содержания и продолжительности), количества предлагаемых программ обучения, возможного дублирования функций внутри самой системы ПОО и между структурами, реализующими программы ПОО (например, между ПОО, реализуемым МОиН и Министерством сельского хозяйства), и педагогических методик также позволят повысить экономическую эффективность и производительность системы ПОО.

Наши выводы свидетельствуют о том, что, во-первых, система ПОО постоянно испытывает нехватку средств, в связи с отсутствием у государства финансовых возможностей и, возможно, желанием финансировать обязательства системы ПОО, которые раньше были поделены между государством и предприятиями. Система ПОО ввиду хронического недофинансирования обнаруживает

признаки «усталости», самым тревожным из которых является заявление, сделанное МОиН, о финансовой неспособности системы ПОО реформировать себя при условии сохранения на прежнем уровне объемов финансирования (Министерство образования и науки Украины и Академия педагогических наук Украины, 2003 г.). В связи с этим наиболее приоритетной задачей является поиск действительно жизнеспособного механизма решения финансовых проблем. Эта задача представляется крайне сложной, поскольку затрагивает самую суть системы ПОО и с политической точки зрения может стать весьма щекотливой проблемой, особенно в контексте грядущих президентских выборов 2004 года, которые становятся темой номер один в политической жизни страны. Если же данная проблема не найдет решения, ПОО в его нынешнем виде станет еще более оторванным от предприятий и не сможет содействовать экономическому развитию страны.

Такой сценарий развития событий, наверняка, будет не на пользу развитию малого и среднего бизнеса, у которого, как правило, нет возможностей вести подготовку кадров собственными силами. Еще большую тревогу вызывает ситуация, при которой предприятия попытаются самостоятельно решить проблему подготовки квалифицированных кадров для себя, что приведет еще к большей разрозненности и непоследовательности системы ПОО и положит начало нежелательной тенденции.

Во-вторых, система государственного заказа и существующие в ее рамках финансовые механизмы более не способны удовлетворять требованиям к подготовке кадров, предъявляемым рынком труда. Необходимы дополнительные исследования, позволяющие глубже изучить принципы действия системы государственного заказа и степень ее функциональности как финансового механизма модернизированной системы ПОО.

В этой связи и в целях повышения эффективности расходования выделяемых средств, открытости и совершенствования механизмов реализации профессиональной подготовки необходимо пересмотреть распределение обязанностей и порядка финансирования ПОО между МОиН МЭ и МФ.

В-третьих, решение финансовых проблем должно быть связано с пересмотром всей системы управления финансами в целях повышения экономической эффективности и производительности системы. На всех этапах процесса реформирования чрезвычайно важно, чтобы процесс принятия решений основывался на достоверной информации и такой системе ее обеспечения, которая позволяла бы получать все необходимые данные, что способствовало бы рациональному управлению и контролю над процессом реформирования. Для достижения этих целей МОиН должно создать такую информационную систему управления, которая стала бы эффективным инструментом, направляющим развитие процесса реформирования и содействующим укреплению финансовых механизмов управления системой ПОО.

В-четвертых, устаревшее и изношенное оборудование и учебники наряду с неспособностью поддерживать учебные заведения в надлежащем техническом состоянии также являются негативными факторами. В то же время переоснащение и приведение в порядок учебно-производственных площадей после стольких лет невнимания к этой проблеме является сложнейшей задачей с точки зрения капиталовложений и потребует особого внимания, а также участия в этом процессе предприятий.

Совершенно очевидно, что вышеперечисленные проблемы тесно связаны между собой и являются лишь некоторыми из приоритетных задач, ожидающих решения в процессе реорганизации системы финансирования ПОО.

3.8 ЗАКОНОДАТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОО

Как отмечалось ранее, разработка законодательно-правовой базы, лежащей в основе управления системой ПОО, находится в полномочии нескольких правительственных и политических органов управления. Эти учреждения являются авторами ряда правовых документов, которые в общей сложности создали законодательную базу функционирования системы ПОО. Тем не менее, существует ряд других правовых документов, которые не касаются непосредственно системы ПОО, однако оказывают на нее определенное влияние. К примеру, согласно налоговому законодательству, коммерческая деятельность профтехучилищ подлежит налоговым вычислениям. Это не только подрывает усилия МОиН, направленные на улучшение финансового положения училищ, но кроме того это (и многие другие законодательные аспекты подобного рода) осложняет четкое определение законодательно-правовых основ управления системой ПОО. Далее в этой главе мы остановимся только на законодательно-правовых документах, имеющих самое непосредственное отношение к управлению системой ПОО.

В целях обеспечения оперативного реагирования системы ПОО на политические и социально-экономические изменения в стране был дан зеленый свет инициативам в области изменения законодательства, регулирующего сферу ПОО. Изменения в законодательстве начались в начале 90-х годов, задолго до других преобразований в сфере профессиональной подготовки кадров. Первые политические акты страны касались регулирования прав граждан на получение ПОО, а также организации и предоставления ПОО.

Постановлением КМ и совместными распоряжениями ряда министерств была утверждена общая концепция ПОО и определены главные цели

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

профессионального и технического образования в условиях перехода к рыночной экономике. В них были обозначены основополагающие принципы деятельности учреждений ПОО, определены заказчики и виды услуг, предоставляемых учреждениями ПОО, формы и уровни профессионального обучения, принципы организации практического обучения. В качестве одного из приоритетных направлений развития системы ПОО было провозглашено налаживание тесных связей между профессионально-техническими учебными заведениями и службами занятости населения.

Новый закон «Об образовании» (1991 г.) не содержал специальных положений, регулирующих порядок осуществления профессиональной подготовки кадров. В связи с этим понадобилось принятие отдельных поправок к закону, принятых в марте 1996 г. В поправках определялись цели профессионально-технического образования: «предоставление гражданам страны возможностей приобретения профессии в соответствии с их желаниями, интересами и способностями в соответствии с перечнем общезначимых профессий, утвержденных КМ. Однако поправки к закону, принятые в марте 1996 года, не соответствовали новой Конституции, принятой в июле того же года.

В Конституции определены основные права граждан, включая право на работу и бесплатное получение профессионального образования. В Конституции подчеркивалось приоритетное значение развития профессионально-технического образования и обучения и создания благоприятных условий для разработки основополагающего законодательства, которое способствовало бы изменениям в системе ПОО. Это послужило началом второго этапа реформы законодательно-правовой базы ПОО.

Второй этап реформы законодательно-правовой базы ПОО

сводился к реорганизации внутренней структуры системы ПОО. Указом Президента «Об основных направлениях реформы системы профессионально-технического обучения Украины» от 8 мая 1996 года были определены основные краткосрочные цели и подробно обозначены задачи реформирования системы ПОО на период 1996-2000 гг. Указом Президента были определены меры по реформированию системы ПОО, среди которых:

- разработка нового перечня профессий и направлений профессиональной подготовки квалифицированных рабочих в профессиональных учебных заведениях и на предприятиях промышленности;
- разработка общегосударственных стандартов профессионально-технического образования;
- совершенствование организации и порядка лицензирования;
- развитие сети учреждений ПОО.

Количество профессий и специальностей было сокращено с 800 до 260. Был осуществлен переход от однопрофильных профессий к профессиям широкого профиля, что нашло отражение в изменениях классификатора профессий.

Украина стала первой страной среди новых независимых государств, имеющей отдельный закон о ПОО. Закон «О профессиональном образовании», принятый в феврале 1998 года и содержащий 12 разделов и 47 статей, определяет конкретные меры по реализации профессиональной подготовки в Украине. В первом разделе содержатся общие положения и основные формулировки, в последующих разделах идет речь о различных схемах организации ПОО, структуре и содержании учебных программ, специфики ПОО.

В целях выполнения положений закона «Об образовании» КМ, МОиН, другие министерства и государственные органы

исполнительной власти разработали и приняли ряд важных законодательных актов, касающихся:

- деятельности высших профессиональных училищ и центров профессионального образования;
- порядка предоставления учащимся учреждений ПОО возможностей прохождения производственной практики и приобретения трудового опыта;
- государственных стандартов профессионального образования;
- базовой части учебных программ профессиональной подготовки квалифицированных рабочих в учреждениях ПОО и высших профессиональных училищах.

Все указанные составляющие нормативно-правовой базы привели к структурным изменениям системы ПОО, пересмотру содержания профессиональной подготовки, совершенствованию организации практического обучения и контроля над процессом реформирования в целом.

Законодательно-правовые основы обучения безработных граждан

В целях совершенствования социальных и трудовых отношений учреждений ПОО и развития социального партнерства был принят ряд соответствующих законов. Например, межотраслевой совет по профессиональному образованию и обучению был создан в соответствии с постановлением КМ, принятым в апреле 1998 года. Несмотря на потенциальные возможности совета взять на себя направляющую и координирующую роль, его влияние на ситуацию в ПОО весьма ограничено, равно как и его значимость для процесса модернизации системы ПОО.

В целях регулирования профессионального обучения безработного населения МТиСП выступило с инициативой принятия ряда законов, содействующих

- организации профессионального обучения безработного населения по модульному принципу;

- введению конкурсного отбора образовательных организаций, претендующих на организацию обучения безработного населения;
- разработке договоров между образовательными учреждениями, предприятиями и безработными гражданами;
- совершенствованию профессиональных компетенций безработных граждан.

В целях повышения квалификации работников предприятий МОиН совместно с МТиСП был разработан и утвержден порядок организации профессионального обучения штатных работников на предприятиях. Хотя в процессе разработки законодательных актов участвовали оба министерства, не всегда удавалось свести воедино различные подходы и ведомственные интересы. Это стало более заметно на уровне практического исполнения законов, чем на уровне политических решений.

Законодательно-правовые механизмы реформирования системы ПОО

Украина предприняла ряд важных шагов в целях усиления законности и совершенствования институциональных и административных реформ. В то же время вопрос реформы законодательства еще не снят с повестки дня.

Система ПОО Украины, равно как и других стран бывшего Советского Союза, имеет под собой глубокую законодательную основу. Поэтому естественной отправной точкой реформирования ПОО стала необходимость внесения изменений в существующую нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность системы ПОО. В результате появились многочисленные законы, положения и указы, каждый из которых, несмотря за заявленную значимость, не привел к существенным изменениям в деятельности учреждений ПОО. Народная пословица, популярная в странах бывшего Советского Союза, метко характеризует ситуацию: «Законы

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

принимаются для того, чтобы их не выполнять».

Первый этап законодательной реформы ПОО был спешно проведен за очень короткий период времени, которого было явно не достаточно для тщательного анализа направления и последствий этих изменений. В результате возникла необходимость в поправках к законодательству. В феврале 2003 года в рекомендациях, разработанных на основе проведенных слушаний в комитете по науке и образованию Верховной Рады Украины «О состоянии и проблемах развития профессионального образования и совершенствовании законодательства», отмечалась необходимость внесения изменений в действующее законодательство, поскольку оно в полной мере не способствует повышению эффективности ПОО, а ряд законов и нормативных положений противоречат друг другу. В своем докладе комитету МОиН рекомендовало внести изменения и дополнения к законам «Об образовании», «О профессиональном образовании» и другим законодательным актам Украины в целях приведения законодательства, регулирующего деятельность системы ПОО, в соответствие с социально-экономическими потребностями.

В большинстве нормативных документов акцент делается на формулировку приоритетов государственной политики, а не на принципы их реализации. В системе ПОО, функционирование которой до сих пор напрямую зависит от исполнения многочисленных законов и нормативных положений, часто возникает несоответствие между правовыми нормами и имеющимися для их исполнения механизмами и ресурсами, что, естественно, приводит к невозможности исполнения законов на нижестоящем уровне. Так, например, нормативные положения, обязывающие учреждения ПОО расширить сотрудничество с предприятиями, на практике не дали каких-либо ощутимых результатов, хотя и были приняты в

начале 90-х годов. В то же время нормативные документы, направленные на поддержку социального партнерства и содержащие практические рекомендации и механизмы его налаживания, так и не были приняты. Директорам учреждений ПОО, привыкшим работать на основании приказов, образно говоря, пришлось с опаской «вступать на землю, не обозначенную ни на одной карте».

Отсутствие скоординированных действий между различными ведомствами, отвечающими за разработку нормативно-правовой базы, регулирующей различные сферы деятельности, является еще одной серьезной проблемой на пути успешного реформирования системы ПОО в Украине. В частности, необходима координация действий при реформировании сферы финансового обеспечения ПОО и других областей организации профессиональной подготовки. Только при условии четкой сбалансированности нормативно-правовой базы и имеющихся для ее исполнения финансовых ресурсов реформа ПОО станет реальностью.

Все вышеизложенное свидетельствует, во-первых, о том, что реформирование ПОО велось и ведется в основном с упором на нормативно-правовые механизмы, и сейчас стало совершенно очевидно, что только изменение законов и нормативных положений не может обеспечить реформирование системы ПОО. Это, в свою очередь, ставит вопрос о том, должно ли вообще МОиН заниматься столь детальной проработкой всех нормативных документов, регулирующих ПОО, и не было бы целесообразней МОиН сосредоточиться в основном на разработке нормативно-правовой базы осуществления профессиональной подготовки, поручив разработку менее общих вопросов органам управления образованием нижестоящего уровня и самим учебным заведениям ПОО. Спорным представляется и тот факт, что отвечающая требованиям времени и ориентированная на спрос система ПОО

может во всех вопросах успешно регулироваться сверху. Необходимость оперативно реагировать на потребности местного рынка труда требует не столь жесткой регламентации, а в большей степени ориентации на процесс организации профессиональной подготовки. Отход от жестко регламентированного «ресурсного» принципа управления системой и переход к «рамочному» принципу, в основе которого лежат конечные результаты, требует пересмотра сферы ответственности МОиН и методов управления системой ПОО.

Во-вторых, необходимо проанализировать и пересмотреть всю законодательно-правовую базу, регулиющую сферу ПОО, в целях повышения ее функциональной востребованности и привязки к нормативно-правовым основам, регламентирующим занятость населения и рынок труда.

В-третьих, существующая законодательно-правовая база сферы ПОО юридически никак не закрепляет за работодателями право участвовать в разработке политики, финансировании, управлении или организации профессиональной подготовки. Необходимо предусмотреть участие

всех заинтересованных сторон в законодательном процессе, тем самым, обеспечив закрепление в законодательстве, регулирующем сферу ПОО, такого понятия как «социальное партнерство». Неофициальные, но уже организационно сложившиеся консультации с участием социальных партнеров, региональных и муниципальных органов, представителей учреждений ПОО, предполагающие широкое обсуждение законодательства, регулирующего сферу ПОО, перед его ратификацией, могут внести свой вклад в обеспечение соответствия законодательства требованиям времени и его успешного исполнение в дальнейшем.

В-четвертых, представляется целесообразным пересмотреть и доработать функции межотраслевого совета по профессиональному образованию и обучению, сделав упор на направляющую и координирующую роль совета в вопросах увязки сферы ПОО с занятостью населения и обеспечения выделения необходимых ресурсов для организации экономически эффективной и качественной профессиональной подготовки. При этом необходимо обеспечить участие всех соответствующих министерств и работодателей.

4. НАШИ ВЫВОДЫ

4

4.1 СЛОЖНОСТЬ РЕФОРМЫ ПОО В УКРАИНЕ: СИСТЕМНО РАСШИРЕННАЯ И СИСТЕМНО УГЛУБЛЕННАЯ РЕФОРМА

Согласно результатам проведенного исследования, украинская система ПОО во многом зависит от процессов переходного периода, которые превносят изменения во все сферы общества.

Настоящее исследование свидетельствует о том, что система ПОО Украины находится на перепутье и требует решения основополагающих вопросов своего функционирования, что позволит системе ПОО вновь обрести значимость для населения и экономики страны. Процесс реформирования заключается не только в совершенствовании каждого отдельного институционального звена системы ПОО посредством, скажем, повышения соответствия предоставляемых услуг требованиям рынка труда и улучшения качества проводимого обучения. Не менее важно упрочить взаимодействие между отдельными звеньями

институциональной системы, а также между отдельными институтами и всеми теми, кто находится за пределами системы ПОО, но зависит от предоставляемых ею услуг и обучения. Современная система ПОО состоит не только из внутренней организационной структуры и содержания, но и механизмов взаимодействия с другими системами и отраслями экономики. В связи с этим продолжающаяся реформа системы ПОО должна рассматриваться как системно углубленный и системно расширенный процесс реформирования.

Системно расширенная реформа

Системно расширенная реформа ставит своей целью глобальное изменение практически всех взаимосвязанных элементов структуры и содержания системы ПОО Украины. Индивидуальные аспекты или «строительные блоки» украинской системы ПОО напрямую взаимосвязаны. К примеру, для реализации учебных программ, ориентированных на спрос, предъявляемый рынком труда, и учитывающих профессионально-

квалификационные требования к рабочей силе, понадобится дополнительное обучение преподавателей и мастеров производственного обучения, а также, вероятно, новые учебно-производственные помещения и оборудование.

«Таким образом, изменение, произведенное в одном из элементов системы ПОО, повлечет за собой целую цепь связанных с ним преобразований, без которых невозможна реализация этого изменения. Если не учесть или не допустить распространения спектра действия отдельного изменения, частичные преобразования, скорее всего, останутся изолированными и будут иметь краткосрочный эффект. Следовательно, для осуществления системно расширенного изменения, необходима тщательно разработанная и согласованная стратегия реализации данного преобразования с четкими и прозрачными целями, продуманным выбором тактики действий на стратегическом уровне, основанной на эффективном использовании ресурсов и возможностей. Кроме того, необходимы эффективные механизмы проведения оценки и поддержания обратной связи.»⁶⁰

Системно углубленная реформа

Всеобъемлющий подход к реформированию системы ПОО в условиях переходного периода должен включать преобразование всех взаимодействующих компонентов системы, ее границ, затрачиваемых ресурсов и достигаемых результатов, обратной связи и взаимоотношений с другими системами, а также заинтересованными сторонами. С развитием экономики и общества украинская система ПОО не может предоставлять услуги соответствующего качества без проведения непрерывного диалога с обществом, позволяющим скоординировать свои возможности и способы их реализации. Это означает, что система ПОО должна выработать

новую схему институциональных взаимоотношений (формальных и неформальных) со студентами, социальными партнерами, службами труда и занятости (рынок труда и экономика), финансовыми и экономическими органами власти, а также политиками. Возможно, данные преобразования системно углубленных взаимоотношений потребуют кардинального пересмотра роли ПОО и принципов, лежащих в основе его организационного устройства и практического функционирования.⁶¹

У работников системы ПОО наблюдается постепенное осознание необходимости проведения системно расширенной и системно углубленной реформы, которое начало распространяться на работодателей и тех, кто занимается разработкой политики. Однако в то время как вызовы системно расширенной политики кажутся более понятными и преодолимыми, поскольку они напрямую связаны с существующими структурами, решение задач системно углубленной реформы требует больших усилий. Вследствие этого, выводы, сделанные на последующих страницах, в основном относятся к системно расширенным преобразованиям, хотя многие задачи системно углубленной реформы не меньшим образом нуждаются в пристальном внимании.

4.2 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Национальная доктрина развития образования Украины представляет собой самый последний рамочный документ, охватывающий реформы различных компонентов системы образования. Из Доктрины явственно следует, что успех реформирования системы ПОО, помимо прочего, зависит от современного понимания системы ПОО и ее роли в украинском обществе. С этой целью в настоящее время экспертная группа МОиН при поддержке

⁶⁰ «Вопросы обучения: обмен накопленным опытом во благо будущего», Документ для обсуждения, представленный Питером Грутингом на Консультативном форуме ЕФО в ноябре 2003 г.

⁶¹ Там же.

ЕФО разрабатывает новую «концепцию ПОО». Экспертная группа представит проект данной концепции в конце ноября 2003 года, и далее она будет предоставлена для комментариев рабочей группы в составе ключевых представителей системы ПОО. Предполагается, что новая концепция ПОО задаст темпы развития как системно расширенной, так и системно углубленной реформе. В свете вышесказанного выводы данного исследования сводятся к трем основным группам.

4.2.1 СООТВЕТСТВИЕ СИСТЕМЫ ПОО НОВЫМ ТРЕБОВАНИЯМ

Совершенствование учебных программ

Изначально система ПОО была создана без учета постоянно возникающих потребностей на рынке труда, ни в отношении определения этих потребностей, ни в плане реагирования на них. В результате этого мы наблюдаем следующую тенденцию: все меньшее число студентов решает поступать в учреждения профобразования, и все большее число развивающихся предприятий ищет альтернативные варианты проведения обучения. И хотя существует определенный потенциал для разработки учебных программ, ориентированных на спрос, этот потенциал нуждается в консолидации и должен быть увязан с действующими на местном уровне принципами и порядками осуществления социального партнерства в институциональном контексте. В свете вышесказанного мы предлагаем:

- продолжить работу по сокращению количества специальностей профессиональной подготовки;
- улучшить связь общеобразовательных предметов со специальными дисциплинами, как при составлении учебных планов и программ, так и при организации учебного процесса;
- осуществлять и, при возможности, улучшать применение учащимися на практике полученных теоретических знаний (практическое обучение в учебно-производственных мастерских и производственная практика);
- внедрить упрощенный порядок разработки и реализации учебных программ, способствующий участию в этом процессе работодателей. Возможность составления учебных программ с учетом местных потребностей должна быть использована не ради профессиональных интересов учебного заведения и педагогических работников, а в целях соответствия содержания учебных программ реальным потребностям экономического развития региона или местности.
- эффективнее использовать потенциал системы ПОО на региональном уровне и на уровне учреждений ПОО, отказавшись от предпринимаемых попыток сделать централизованным процесс разработки стандартов и учебных планов. МОиН должно в большей степени сосредоточиться на вопросах руководства и управления процессом, передав непосредственную разработку стандартов и учебных программ региональным органам управления образованием и учреждениям ПОО при участии работодателей. Эти меры помогут сформировать чувство собственности, а также задействовать неиспользованные ресурсы внутри системы.
- Использовать существующую информацию о рынке труда и занятости населения преимущественно в целях управления процессом разработки стандартов и учебных программ. Кроме этого, существующая система сбора данных о состоянии рынка труда и занятости населения должна в большей степени ориентироваться на получение таких данных, которые можно было бы использовать для управления указанным процессом.

Непрерывное профессиональное образование

Непрерывное профессиональное образование не соответствует возрастающим потребностям в обучении. Ожидается, что экономический подъем будут сопровождаться ростом потребностей в повышении квалификации работников. Существующих возможностей системы, равно как и потенциала сферы ПОО, будет, вероятно, недостаточно для перевода количественных потребностей в кадрах в русло качественно новой адресной системы профессиональной подготовки. Существующее взаимодействие МОиН и МТиСП должно привести к созданию системы раннего прогнозирования профессионально-квалификационных потребностей. Данные о состоянии рынка труда и занятости населения должны содержать информацию, позволяющую определять изменения квалификационных требований в конкретной сфере трудовой деятельности или профессии. Оба министерства должны активнее способствовать расширению возможностей предприятий по организации внутрипроизводственного обучения за счет устранения имеющихся в этой сфере бюрократических барьеров.

4.2.2 КАЧЕСТВО ПОО

Профессиональная подготовка преподавателей

Уровень профессиональной подготовки преподавателей и мастеров производственного обучения не отвечает требованиям новых методик преподавания и специальных технологических умений и навыков. Основываясь на разработанной стратегии профессиональной подготовки учителей, необходимо, по возможности, быстрее внести изменения в процесс дотрудовой подготовки учителей в учебных заведениях. В рамках проектов, реализованных при участии организаций-доноров, а также

исследования, проведенного Национальным наблюдательным центром Украины, даются конкретные рекомендации, в соответствии с которыми следует осуществлять изменения. Необходимо как можно скорее оценить результаты экспериментальных проектов в области внутрипроизводственного обучения и повышения квалификации, и, если результаты таких проектов будут признаны положительными, принять конкретные меры для их широкого распространения.

Учебно-производственная база

Учебно-производственные помещения и оборудование не соответствуют современным требованиям. При наличии необходимых для этого ресурсов следует увеличить капиталовложения в поддержание технического состояния и модернизацию зданий и оборудования учреждений ПОО. Обновление и модернизация учебных помещений должны проводиться на местах в тесном сотрудничестве с работодателями.

Модернизация учебно-производственных помещений и школьного оборудования, скорее всего, окажется не под силу государственному финансированию. Поскольку не принято предлагать предприятиям налоговые льготы за их финансовые инвестирования в систему ПОО, вероятнее всего, чтобы собрать необходимые средства, к предприятиям обратятся с просьбой о добровольных денежных взносах. Альтернативным способом хотя бы частично преодолеть нехватку оборудования соответствующего качества могло бы стать увеличение числа практических стажировок на предприятиях.

4.2.3 УПРАВЛЕНИЕ, ПЛАНИРОВАНИЕ И ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОО

Управление системой ПОО

Для проведения социального диалога необходимо разработать определенный

формат, который лег бы в основу новой модели социального партнерства в рамках системы ПОО. Попытки создания такой модели, предпринятые до сегодняшнего дня, слишком фрагментированы и непоследовательны, чтобы составить базу для полноценной модели социального партнерства. Организации работодателей, по всей видимости, не обладают достаточными возможностями, чтобы сформулировать свою политику в области образования и ПОО. Однако это не должно служить препятствием для инициирования с ними диалога со стороны МОиН. Напротив, МОиН должно побуждать работодателей к формулированию своих комплексных идей в отношении политики в области ПОО.

Планирование системы ПОО

Необходимо максимально децентрализовать управление системой ПОО. МОиН должно сосредоточиться на общих вопросах руководства, контроля и управления. Следовательно, МОиН следует и дальше заниматься вопросами децентрализации системы ПОО.

Система формирования государственного заказа не работает в условиях, когда спрос на ПОО все больше определяют образовательные потребности граждан и требования рынка труда. Постепенно на смену существующей системе подготовки кадров должна прийти менее централизованная модель подготовки кадров, ориентированная на спрос.

При осуществлении общего планирования системы ПОО необходимо увеличить использование информации по рынку труда и занятости, собранной органами занятости. Для этого можно включить данные по образованию и обучению в существующую информационную систему по рынку труда и занятости.

Финансирование системы ПОО

Причиной отсутствия финансовых ресурсов является неустойчивость механизмов финансирования системы ПОО. Увеличение государственного финансирования, вряд ли, будет достаточным, чтобы компенсировать невнимание к проблемам ПОО в течение столь продолжительного периода времени; в связи с этим, скорее всего, потребуется финансовое участие работодателей. Непосредственная финансовая поддержка работодателей позволит повысить их заинтересованность и ответственность перед системой профессиональной подготовки кадров. МОиН должно выступить с инициативой проведения диалога с работодателями о возможных формах их участия в финансировании ПОО.

Распределение и расходование средств не полностью отвечает принципу экономической эффективности. Система ПОО не располагает информационными и административными инструментами, позволяющими повысить экономическую эффективность. Привычные административные стандарты и нормативы требуют пересмотра в целях приведения расходов в соответствие с финансовыми возможностями, а также применения современных принципов государственного управления.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А: СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

I. Основные экономические показатели и уровень безработицы (1990 – 2003 гг.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Изменение реального ВВП в % к тому же периоду предыдущего года	-4.0	-8.7	-9.9	-14.2	-22.9	-12.2	-10.0	-3.0	-1.9	-0.2	5.8	9.0	4.6***	5,3****
Инфляция потребительских цен в %**	-	-	30.8	47.5	13.2	9.1	2.9	0.8	1.6	1.5	1.9	0.5	0.9***	-
Безработица в %**	-	0.3	0.29	0.35	0.36	0.53	1.49	2.74	4.30	5.38	5.31	4.53	3.8***	-
- в том числе женщины, в %	-	-	79	75	73	73	67	65	62	62	-	-	-	-
- мужчины, в %	-	-	21	25	27	27	33	35	38	38	-	-	-	-
Безработица (обследование рабочей силы), в %	-	-	-	-	-	5.6	7.6	8.9	11.3	11.9	11.5	11	10	9.5
- в том числе среди населения в возрасте 15–24 лет, в %	-	-	-	-	-	14.3	18.3	22.7	22.5	26.5	-	-	-	-

Источник:

* «Тенденции экономического развития Украины», ежеквартальное издание, публикации за март 2000 г. и декабрь 2001 г.

** «Тенденции экономического развития Украины», ежеквартальное издание, публикация за декабрь 2001 г.;

Институт экономических исследований и политических консультаций, «Статистика экономики Украины и

Международный центр политических исследований, «Ежеквартальные прогнозы», № 19, апрель 2002 г. и № 22, первый квартал 2003 г.

*** «Ежемесячный мониторинг экономики Украины», № 4, апрель 2003 г. и Международный центр политических исследований, информационный бюллетень № 165 от 11 ноября 2001 г.

**** «Прогнозирование макроэкономики Украины», № 2 за апрель 2002 г., Институт экономических исследований и политических консультаций.

II. Доля расходов на образование и ПОО в ВВП (1991/5 – 2002)

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы на образование в % к ВВП	3.8	4.3	4.4	4.2	3.9	3.6	4.0	4.7	-
Расходы на ПОО в % к ВВП	-	-	-	-	0.25	0.22	0.25	0.29	0.26*

Источник: «Обеспечение качества и управление образованием начального и среднего уровней в Украине», основной аналитический отчет, сентябрь 1997-март 1998 гг. стр. 58. Национальный наблюдательный центр Украины, 2003 г.

*расчетные данные

III. Численность учащихся и учебных заведений ПОО (1994 – 2002)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Учащиеся в учебных заведениях ПОО	629,396	572,800	537,773	526,464	527,200	527,000	523,300	511,000	500,600
Учебные заведения ПОО	1185	1177	1146	995	989	977	966	960	957

Источник: данные, предоставленные Министерством образования и науки, 2003 г.

IV. Прием в общеобразовательные и профессиональные учебные заведения полного среднего образования (общие показатели, в % к населению в возрасте 15–18 лет)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Общее полное среднее образование	25.3	25	24.4	23.3	22.8	23.6	24.1	25.5	27.4	29.3	31.1
ПОО	40.3	39.6	39.5	39	36.5	34.7	33.4	32.6	30.1	28.6	-
Полное среднее образование - всего	65.6	64.6	63.9	62.3	59.3	58.3	57.5	58.1	57.5	57.9	-

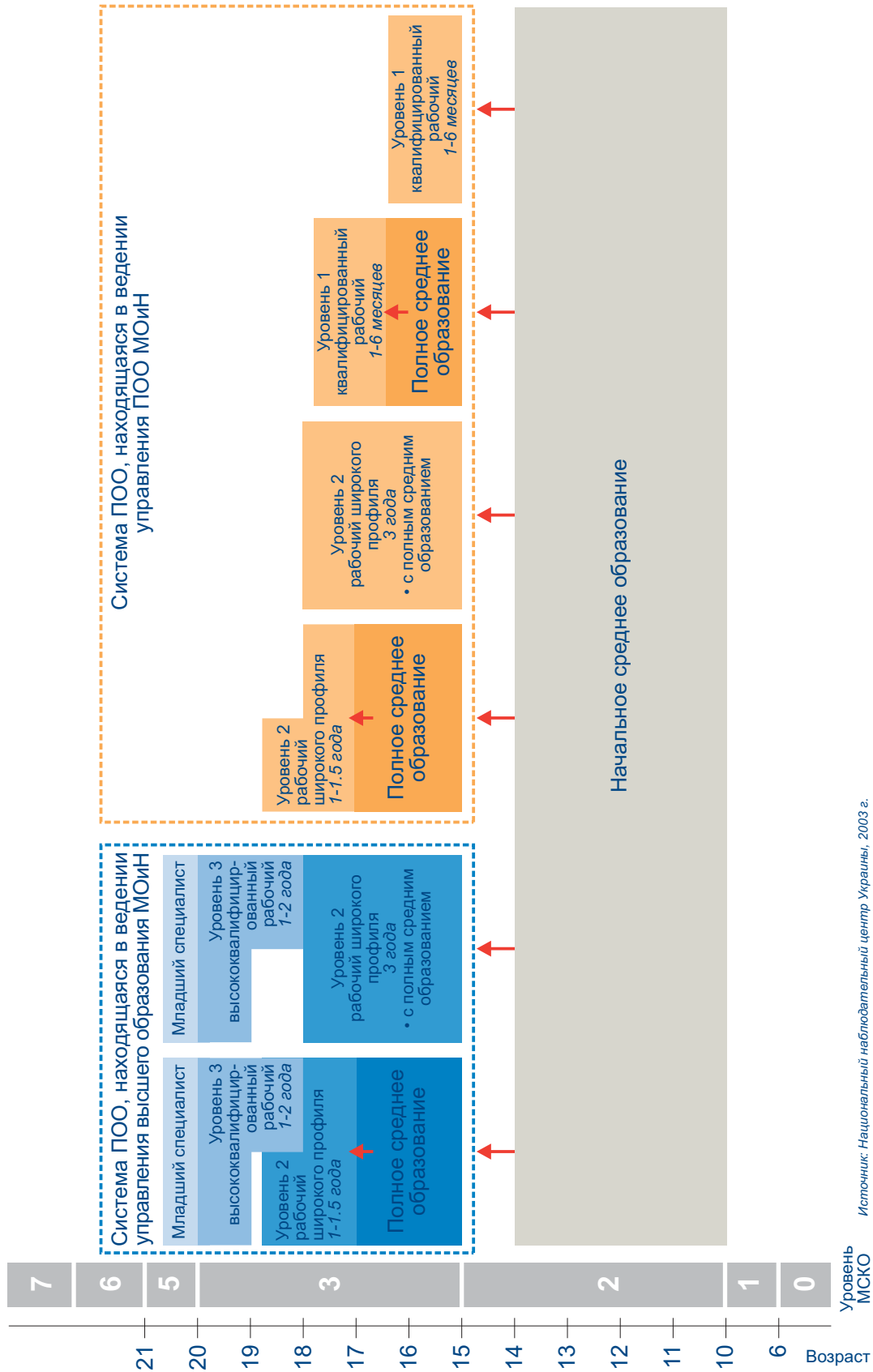
Источник: «Десятилетие переходного периода», региональный аналитический отчет № 8, Флоренция, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инночентти», 2001 г.

V. Уровень безработицы в зависимости от образовательного уровня и возраста в 1998 – 2001 гг. (%)

	Мужчины			Женщины			Всего		
	МСКО 0-2	МСКО 3	МСКО 5-7	МСКО 0-2	МСКО 3	МСКО 5-7	МСКО 0-2	МСКО 3	МСКО 5-7
1998 г.									
25-29 лет	11	16	13	9	15	10	10	16	12
30-39 лет	8	15	10	8	13	8	8	14	9
40-49 лет	6	13	7	6	12	7	6	11	7
50-59 лет	5	8	7	3	11	5	4	10	6
25-59 лет	8	14	9	6	12	8	7	12	8
1999 г.									
25-29 лет	12	16	11	12	16	9	12	16	10
30-39 лет	8	14	9	9	13	9	8	13	9
40-49 лет	7	14	8	8	12	8	7	13	8
50-59 лет	6	12	7	4	10	5	5	11	6
25-59 лет	8	16	9	8	13	8	8	14	8
2000 г.									
25-29 лет	18	16	14	13	16	11	16	16	12
30-39 лет	16	11	9	11	14	10	14	12	9
40-49 лет	10	10	7	6	12	8	8	11	8
50-59 лет	4	10	6	2	11	7	3	10	7
25-59 лет	10	12	9	7	13	9	9	12	9
2001 г.									
25-29 лет	16	13	11	15	14	9	15	13	9
30-39 лет	19	12	9	15	14	8	17	13	9
40-49 лет	13	10	7	8	13	8	11	11	7
50-59 лет	5	10	6	2	10	6	4	10	6
25-59 лет	12	11	8	8	13	8	10	12	8

Источник: Национальный наблюдательный центр Украины, 2003 г.

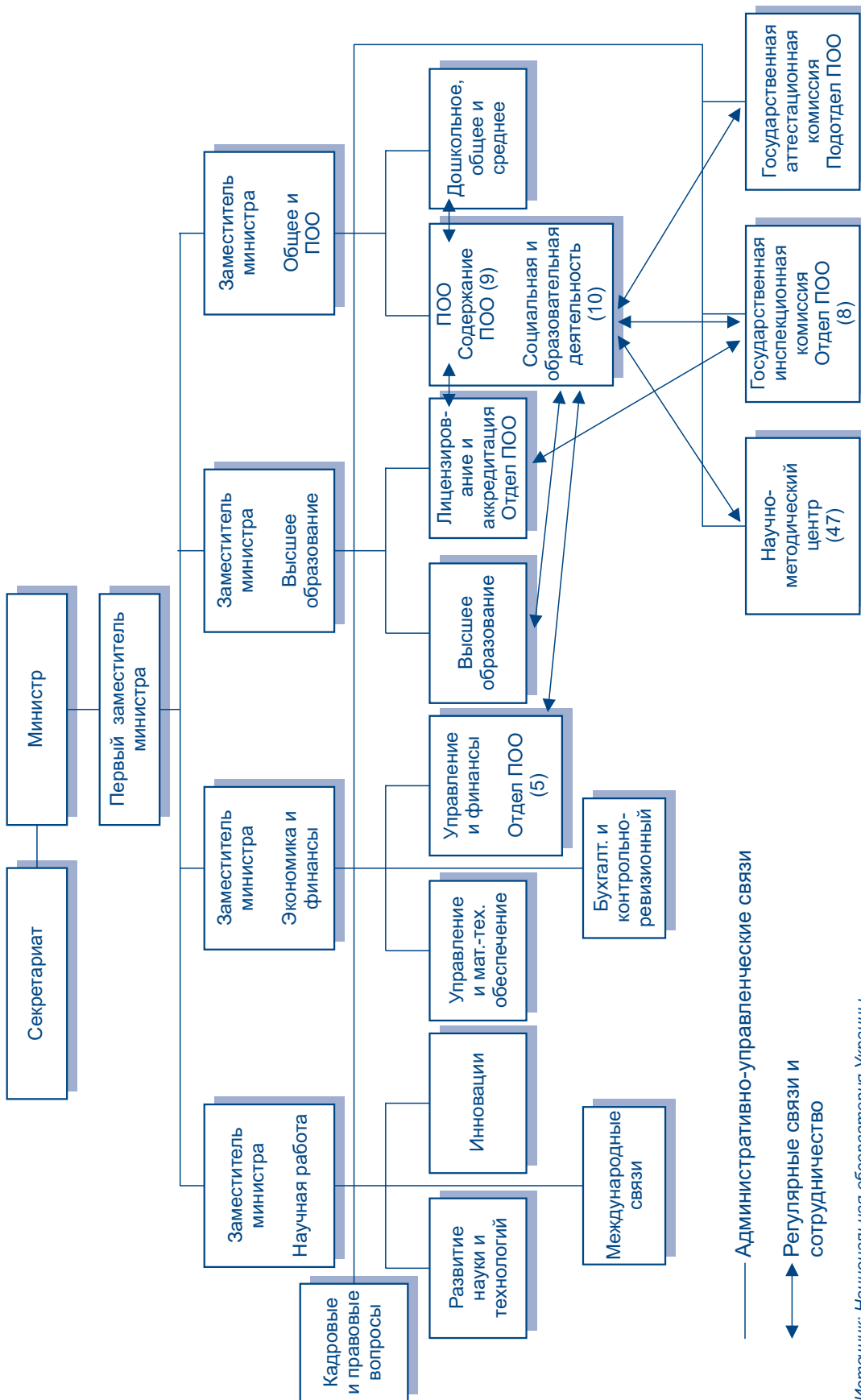
ПРИЛОЖЕНИЕ Б: СВОДНАЯ СХЕМА СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ



Источник: Национальный наблюдательный центр Украины, 2003 г.

This diagram represents the first stage in the ongoing development of a standard graphical model for vocational education and training systems. Future refinement may include the further alignment of terms, student enrolment and dropout figure, and local language terms.

ПРИЛОЖЕНИЕ В: СТРУКТУРА МИНИСТЕРСТВА
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ



ПРИЛОЖЕНИЕ Г: СПИСОК ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ, С КОТОРЫМИ БЫЛИ ПРОВЕДЕНЫ ВСТРЕЧИ

Министерство образования и науки

Г-н Виктор Огвюк, заместитель министра МОиН

Г-н Виталий Томашенко, начальник управления ПОО (в сентябре 2003 г. был назначен заместителем министра МОиН)

Г-жа Светлана Даниленко, заместитель начальника управления экономики и социального развития.

Учебные заведения ПОО

Учебное заведение ПОО № 2, г. Киев.

Учебное заведение ПОО № 29, г. Киев.

Учебное заведение ПОО, г. Белая Церковь.

Лица, с которыми были проведены встречи в ходе образовательных мероприятий, прошедших в марте и мае 2003 г.

Г-жа Валентина Кутова, орган управления образованием и ПОО Винницкого района.

Г-н Валентин Чагин, руководитель органа управления образованием и ПОО г. Киев.

Г-н Тимофей Десятов, руководитель органа управления образованием и ПОО Черкасского района.

Г-н Игорь Клюкин, орган управления образованием Одесского района.

Г-жа Людмила Шевчук, директор Хмельницкого регионального методического центра ПОО.

Г-н Владимир Коберский, директор учебного заведения ПОО № 32 в г. Гуценцы.

Г-н Сергей Огородников, директор средней школы № 42 в г. Погребище.

Г-н Виктор Коваленко, директор учебного заведения ПОО № 3 г. Киев.

Г-н Иван Пилипив, директор школы № 34 в г. Стрый

Г-жа Людмила Городечная, заместитель директора учебного заведения ПОО № 26 в г. Одесса.

– и многие другие.

Академия педагогических наук Украины

Г-жа Нелля Ничкало, академик-секретарь отделения ПОО Академии педагогических наук Украины

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

Комитет по образованию и науке Верховной Рады

Г-н Станислав Николаенко, руководитель комитета Верховной Рады по образованию и науке.

Кабинет министров Украины

Г-н Владимир Вовк, Главный консультант управления развития научных, технических и людских ресурсов секретариаты Кабинета министров Украины.

Администрация Президента Украины

Г-н Владимир Голуб, начальник отдела, Главное управление по вопросам внутренней политики Администрации Президента Украины, руководитель управления по гуманитарным вопросам

Министерство труда и социальной политики

Г-жа Людмила Щербак, заместитель руководителя комиссии Министерства труда и социальной политике по вопросам политики занятости и миграции рабочей силы.

Г-жа Татьяна Петрова, Министерство труда и социальной политики.

Государственный и региональный центр занятости

Г-жа Людмила Яневич, руководитель отдела Государственного центра занятости.

Г-н Леонид Шаян, Центр занятости, г. Киев.

Г-жа Желянская, Центр занятости, г. Киев.

Министерство сельского хозяйства

Г-жа Татьяна Ищенко, Методический центр Министерства сельского хозяйства.

Национальный наблюдательный центр Украины

Г-жа Ольга Щербак, директор профессионального педагогического колледжа им. Антона Макаренко, руководитель Национального наблюдательного центра.

Г-жа Алена Зайцева, руководитель проекта.

Федерация работодателей Украины

Г-н Алексей Мирошниченко, глава Федерации работодателей Украины.

Предприятия

Учебные центры авиастроительного предприятия Антонова.

Г-н Виталий Олейник, транспортная компания «Укртрансавто».

Г-жа Ирина Дудник, руководитель отдела подготовки кадров. Акционерное угольное предприятие, г. Полтава.

Г-н Иван Тупик, руководитель отдела профессиональной подготовки, акционерное машиностроительное предприятие, г. Новоκραматорск.

Г-н Александр Щербина, заместитель начальника отдела подготовки кадров, государственное предприятие «Криворогсталь».

Украинский центр независимых политических исследований

Британский Совет

Г-жа Алена Горшенева, руководитель проекта.

Делегация Европейской Комиссии в Украине, Молдове и Беларуси.

Г-жа Алла Селецкая, руководитель проекта, образование.

Г-н Мишель Зае, руководитель проекта, малые и средние предприятия

Посольство Германии

Г-жа Елена Юнатска, банк «Кретитанштальт фюр Видерауфбау».

Kultur Kontakt, Австрия

Г-н Ганс Шустередер, руководитель проекта

Украинский межотраслевой центр модульного обучения, МОТ

Г-н Василий Коваль, руководитель проекта.

Международный фонд «Возрождение»

Технологический институт Северной Альберты, Канада

Г-жа Уэнди Юрка, международная программа корпоративных тренингов

ПРООН

Г-жа Ольга Коваленко, руководитель проекта

Г-жа Алина Мартыненко, менеджер по связям с общественностью.

Всемирный Банк, г. Киев

Г-жа Алена Бех, руководитель проекта

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- «Десятилетие переходного периода», *региональный аналитический отчет* № 8, Флоренция, Исследовательский центр ЮНИСЕФ «Инноченти», 2001 г.
- Акимова Ирина и Шведиауэр Герхард «Определяющие факторы реструктуризации предприятий в Украине: роль участия управленцев в собственности предприятий и человеческий капитал», рабочий документ № 13, Институт экономических исследований и политических консультаций, март 2002 г.
- Аслунд Андерс «Каковы причины возврата Украины к экономическому росту?», Рабочий доклад № 15, Институт экономических исследований и политических консультаций, июнь 2002 г.,
- «Охрана детства и семьи в Украине: тенденции и показатели», рабочие материалы, подготовленные для *регионального аналитического отчета* № 8: «Десятилетие переходного периода», ЮНИСЕФ 2001 г.
- Консидин М.С. «Рост малых и средних предприятий в Украине содействует развитию частного сектора экономики», *Вестник BISNIS* (Служба деловой информации), июнь 2003 г.
- «В поиске путей выхода из экономического кризиса. Почему экономика Украины и России не демонстрирует признаков роста?» - информационный бюллетень Всемирного банка, посвященный проблемам переходной экономики, апрель 1997 г.
- «За справедливый экономический рост: перспективы Украины» Всемирный Банк. Материал для обсуждения № 407.
- «Экономические показатели, источники и определения», ОЭСР, июль 2000 г.
- «Экономическая статистика в Украине», *Политические исследования*, № 13 за ноябрь 2000 г., Международный центр политических исследований.
- «Экономическая статистика в Украине», № 33, Международный центр политических исследований, ноябрь 2000 г.
- Информационно-аналитический интернет-сайт журнала «Экономист», (*The Economist*) от 2 августа 2002 г., www.viewswire.com
- «Изучение проблем образования - 2002 г.», таблица В2, 1а ОЭСР, 2002 г.
- Финников Т. «Система высшего образования», рабочий материал, подготовленный для «Программы поддержки политики в области образования», сентябрь 2001 г., Международный фонд «Возрождение» и ПРООН.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

«Население Украины сократится на 30-50 % к 2050 г.», Датско-украинское общество дружбы, 22 мая 2003 г.

'Fortsat vjchst i det ukrainske BNP', Dansk-Ukrainsk Press Service, 17 апреля 2003 г.

Фрей Б.С. и Шнайдер Ф. «Неформальная и нелегальная экономика»,
<http://www.economics.uni-linz.ac.at/Schneider/informal> (PDF).

Скрытые проблемы, стоящие перед системами образования в переходных экономиках, Всемирный банк, 2000 г.

«Информационно–аналитические и статистические материалы о состоянии и проблемах развития профессионального образования в Украине». Министерство образования и науки Украины и Академия педагогических наук Украины. Февраль 2003 г.

Джонсон С., Кауфман Д. и Шлейфер А. «Неформальная экономика в переходный период», *Институт Брукингс, работы по экономической деятельности*, стр. 159-239, 1997 г.

Джонсон С. и Кауфман Д. «Структуры теневой экономики» в работе *«Десятилетие переходного периода: достижения и вызовы»* под редакцией О. Гаврилишина и С.М. Нсоули. Международный валютный фонд, Вашингтон, 2001 г.

Конунгс Д., Купец О.^И Лиман Х. «Общая динамика занятости в Украине в разрезе формы собственности, масштаба и специфики отрасли», материал для обсуждения 200210, Центр экономических реформ и преобразований, декабрь 2002 г.

«Макроэкономическое прогнозирование в Украине», *Тенденции экономического развития*, № 1, Институт экономических исследований и политических консультаций, октябрь 2002 г.

«Макроэкономическое прогнозирование в Украине», *Тенденции экономического развития*, № 2, Институт экономических исследований и политических консультаций, апрель 2003 г.

«Макроэкономическое прогнозирование в Украине», *Тенденции экономического развития*, № 33, Институт экономических исследований и политических консультаций, июль 2003 г.

Мелета И. и Грегори П. «Новый взгляд на теневую экономику Украины: существует ли ее объективная оценка?», рабочий документ № 11, Институт экономических исследований и политических консультаций, июль 2001 г.

Мелета И., Тиссен У. и Вахненко Т. «Проблемы налогообложения и регулирования, лежащие в основе появления теневой экономики в странах с переходной экономикой: пример Украины», рабочий документ № 9, Институт экономических исследований и политических консультаций, август 2001 г.

«Меморандум Президента Международного банка реконструкции и развития и Международной финансовой корпорации исполнительным директорам по стратегии оказания содействия Украине», Всемирный банк (ВБ), доклад № 20723-UA, 16 августа 2000 г.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- «Ежемесячный мониторинг экономики Украины», № 4, Международный центр политических исследований, апрель 2003 г.
- «Ежемесячный мониторинг экономики Украины», № 8, Международный центр политических исследований, август 2003 г.
- «Национальная доктрина развития образования Украины в XXI веке», Министерство образования и науки.
- Назаровец Н. «Бюджетная дисциплина и бюджетные институты в Украине». Дипломная работа на получение степени магистра по экономике, Киево-Могилянская Академия, 2001 г., Консорциум по экономическому образованию и научным исследованиям при Национальном Университете «Киево-Могилянская Академия».
- Информационный бюллетень* № 102, Международный центр политических исследований, 26 марта 2001 г.
- Информационный бюллетень* № 165, Международный центр политических исследований, 11 ноября 2001 г.
- Николаев и др. «Управление и финансирование: существующий механизм и проблемы». Вспомогательный материал, подготовленный для Программы поддержки политики в области образования. МФВ/ПРООН, 2001 г.
- «Партийная политика», *Политические исследования* № 17, Международный центр политических исследований, 2002 г.
- «Программа государственных мероприятий, направленных на реализацию доктрины развития образования Украины в XXI веке на период 2001-2004 гг.». Министерство образования и науки. 2003 г.
- «Обеспечение качества и управление образованием начального и среднего уровней в Украине». Министерство образования и науки. Сентябрь 2003 г.
- Ежеквартальное обследование предприятий*, август 2002 г. – июнь 2003 г., Институт экономических исследований и политических консультаций.
- Ежеквартальные прогнозы*, № 21, Международный центр политических исследований, октябрь 2002 г.
- Тиссен Ульрих «Условно-расчетное налогообложение для малых предприятий в Украине», рабочий документ № 6, Институт экономических исследований и политических консультаций, март 2001 г.
- Селихей П. «Некоторые особенности безработицы в Украине», *The Ukraine Observer* от 4 марта 2003 г.
- Social Monitor 2002 г.* ЮНИСЕФ, 2002 г.
- Статистика экономики Украины, данные за период 1991–2001 гг.* Институт экономических исследований и политических консультаций, http://www.ier.kiev.ua/English/data/data_eng.cgi.
- «Чтобы быть впереди надо оставаться молодым», интервью с Олегом Гайдуком, председателем совета директоров Укртелекома, *Kiev Weekly* от 16 августа 2002 г.

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

Тиссен Ульрих «Бессилие перед лицом теневой экономики: пример Украины»,
экономический бюллетень 2/2002

Тенденции экономического развития Украины, ежемесячное обновление,
октябрь-ноябрь 2001 г., Украинско-европейский консультативный центр по
вопросам законодательства.

Тенденции экономического развития Украины, ежеквартальное издание, декабрь
2001 г., Украинско-европейский консультативный центр по вопросам
законодательства.

Украина: Единая оценка стран по методологии ООН, территориальное отделение
ООН, Киев, 2002 г.

*Доклад о развитии человеческих ресурсов Украины за 2001 г. в рамках Программы
развития ООН – Сила участия*, публикация ПРООН, 2001 г.

*Преподаватели системы ПОО – Анализ программы профессиональной подготовки
в Украине*. Украинский наблюдательный центр, 2002 г.

Профессиональное образование и обучение в Украине, Украинский наблюдательный
центр, 2002 г.

Профессиональные стандарты Украины. Министерство образования и науки,
Европейский фонд образования, 2000 г.

Показатели мирового развития, Всемирный банк, 2002 г.

Янукович В. «Программа действий в Парламенте», Первая программа Украинского
радио, Киев, на украинском языке, 16 апреля 2003 г. (Служба мониторинга ВВС,
на английском языке, Великобритания, 16 апреля 2003 г.).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВБ:	Всемирный банк
ЕК:	Европейская Комиссия
ЕС:	Европейский Союз
ЕФО:	Европейский фонд образования
КМ:	Кабинет министров
МОиН:	Министерство образования и науки
МОТ:	Международная организация труда
МСКО:	Международная стандартная классификация образования
МСХ:	Министерство сельского хозяйства
МФ:	Министерство финансов
МФВ:	Международный фонд «Возрождение»
МЦПО:	Международный центр политических исследований
МЭЕИ:	Министерство экономики и европейской интеграции
НИП:	Национальная индикативная программа
ННГ:	Новые независимые государства
НПО:	Непрерывное профессиональное обучение
ОЭСР:	Организация экономического сотрудничества и развития
ПОО:	Профессиональное образование и обучение
ПРООН:	Программа развития Организации Объединенных Наций
СНГ:	Содружество независимых государств
УЕКЦпВЗ:	Украинско-европейский консультативный центр по вопросам законодательства

ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

СИСТЕМА ПОО УКРАИНЫ И ЕЕ СООТВЕТСТВИЕ ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА
ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций
Европейских Сообществ, 2004 г.

2004 - 88 pp - 21.0 x 29.7 cm

ISBN 92-9157-378-7

BELGIQUE/BELGIË

Jean De Lannoy
 Avenue du Roi 202/Koningslaan 202
 B-1190 Bruxelles/Brussel
 Tel. (32-2) 538 43 08
 Fax (32-2) 538 08 41
 E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
 URL: <http://www.jean-de-lannoy.be>

**La librairie européenne/
 De Europese Boekhandel**
 Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
 B-1040 Bruxelles/Brussel
 Tel. (32-2) 295 26 39
 Fax (32-2) 735 08 60
 E-mail: mail@libeurop.be
 URL: <http://www.libeurop.be>

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
 Rue de Louvain 40-42/Leuvenseveg 40-42
 B-1000 Bruxelles/Brussel
 Tel. (32-2) 552 22 11
 Fax (32-2) 511 01 84
 E-mail: eusales@just.fgov.be

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
 Herstedvang 12
 DK-2620 Albertslund
 Tlf. (45) 43 63 23 00
 Fax (45) 43 63 19 69
 E-mail: schultz@schultz.dk
 URL: <http://www.schultz.dk>

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH
 Vertriebsabteilung
 Amsterdamer Straße 192
 D-50735 Köln
 Tel. (49-221) 97 66 80
 Fax (49-221) 97 66 82 78
 E-Mail: vertrieb@bundesanzeiger.de
 URL: <http://www.bundesanzeiger.de>

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA
 International Bookstore
 Panepistimiou 17
 GR-10564 Athina
 Tel. (30-1) 331 41 30/1/2/3/4/5
 Fax (30-1) 325 84 99
 F mail: clobooks@net.gr
 URL: <http://elebooks@hellasnet.gr>

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
 Trafalgar, 27
 E-28071 Madrid
 Tel. (34) 915 38 21 11 (libros)
 913 84 17 15 (suscripción)
 Fax (34) 915 38 21 21 (libros),
 913 84 17 14 (suscripción)
 E-mail: clientes@com.boe.es
 URL: <http://www.boe.es>

Mundi Prensa Libros, SA
 Castelló, 37
 E-28001 Madrid
 Tel. (34) 914 36 37 00
 Fax (34) 915 75 39 98
 E-mail: libreria@mundiprensa.es
 URL: <http://www.mundiprensa.com>

FRANCE

Journal officiel
 Service des publications des CE
 26, rue Desaix
 F-75727 Paris Cedex 15
 Tel. (33) 140 58 77 31
 Fax (33) 140 58 77 00
 E-mail: europublications@journal-officiel.gouv.fr
 URL: <http://www.journal-officiel.gouv.fr>

IRELAND

Alan Hanna's Bookshop
 270 Lower Rathmines Road
 Dublin 6
 Tel. (353-1) 496 73 98
 Fax (353-1) 496 02 28
 E-mail: hanna@iol.ie

ITALIA

Licosa SpA
 Via Duca di Calabria, 1/1
 Casella postale 552
 I-50125 Firenze
 Tel. (39) 055 64 83 1
 Fax (39) 055 64 12 57
 E-mail: licosa@licosa.com
 URL: <http://www.licosa.com>

LUXEMBOURG

Messageries du Livre SARL
 5, rue Raiffeisen
 L-2411 Luxembourg
 Tel. (352) 40 10 20
 Fax (352) 49 06 61
 E-mail: mail@mdl.lu
 URL: <http://www.mdl.lu>

NETERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers
 Christoffel Plantijnstraat 2
 Postbus 20014
 2500 EA Den Haag
 Tel. (31-70) 378 98 80
 Fax (31-70) 378 97 83
 E-mail: sdu@sdu.nl
 URL: <http://www.sdu.nl>

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.º
 Grupo Bertrand, SA
 Rua das Terras dos Vales, 4-A
 Apartado 60037
 P-2700 Amadora
 Tel. (351) 214 95 87 87
 Fax (351) 214 96 02 55
 E-mail: dlb@ip.pt

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA
 Sector de Publicações Oficiais
 Rua da Escola Politécnica, 135
 P-1250-100 Lisboa Codex
 Tel. (351) 213 94 57 00
 Fax (351) 213 94 57 50
 E-mail: spoce@incm.pt
 URL: <http://www.incm.pt>

SUOMI/FINLAND

**Akateeminen Kirjakauppa/
 Akademiska Bokhandeln**
 Keskuskatu 1/Centralgatan 1
 PL/PB 128
 FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
 P.-tlf. (358-9) 121 44 18
 F./fax (358-9) 121 44 35
 Sähköposti: sps@akateeminen.com
 URL: <http://www.akateeminen.com>

SVERIGE

BTJ AB
 Traktorvägen 11-13
 S-221 82 Lund
 Tlf. (46-46) 18 00 00
 Fax (46-46) 30 79 47
 E-post: btjeu-pub@btj.se
 URL: <http://www.btj.se>

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd
 Customer Services
 PO Box 29
 Norwich NR3 1GN
 Tel. (44) 870 60 05-522
 Fax (44) 870 60 05-533
 E-mail: book.orders@theso.co.uk
 URL: <http://www.tsosofficial.net>

ISLAND

Bokabud Larusar Bjöndal
 Skólavörðustíg, 2
 IS-101 Reykjavík
 Tel. (354) 552 55 40
 Fax (354) 552 55 60
 E-mail: bokabud@simnet.is

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Euro Info Center Schweiz
 c/o OSEC Business Network Switzerland
 Stampfenbachstraße 85
 PF 492
 CH-8035 Zürich
 Tel. (41-1) 365 53 15
 Fax (41-1) 365 54 11
 E-mail: eics@osec.ch
 URL: <http://www.osec.ch/eics>

BÁLGARUJA

Europress Euromedia Ltd
 59, blvd Vitoshka
 BG-1000 Sofia
 Tel. (359-2) 980 37 66
 Fax (359-2) 980 42 30
 E-mail: Milena@mbox.cit.bg
 URL: <http://www.europress.bg>

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
 PO Box 21455
 CY-1509 Nicosia
 Tel. (357-2) 88 97 52
 Fax (357-2) 66 10 44
 E-mail: demetrap@ccci.org.cy

EESTI

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
 (Estonian Chamber of Commerce and Industry)
 Toom-Kooli 17
 EE-10130 Tallinn
 Tel. (372) 646 02 44
 Fax (372) 646 02 45
 E-mail: info@koda.ee
 URL: <http://www.koda.ee>

HRVATSKA

Mediatrade Ltd
 Pavla Hatza 1
 HR-10000 Zagreb
 Tel. (385-1) 481 94 11
 Fax (385-1) 481 94 11

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service
 Szt. István krt.12
 III emelet 1/A
 PO Box 1039
 H-1137 Budapest
 Tel. (36-1) 329 21 70
 Fax (36-1) 349 20 53
 E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
 URL: <http://www.euroinfo.hu>

MALTA

Miller Distributors Ltd
 Malta International Airport
 PO Box 25
 Luqa LOA 05
 Tel. (356) 66 44 88
 Fax (356) 67 67 99
 E-mail: gwinth@usa.net

NORGE

Swets Blackwell AS
 Hans Nielsen Hauges gl. 39
 Boks 4901 Nydalen
 N-0423 Oslo
 Tel. (47) 23 40 00 00
 Fax (47) 23 40 00 01
 E-mail: info@no.swetsblackwell.com
 URL: <http://www.swetsblackwell.com.no>

POLSKA

Ars Polona
 Krakowskie Przedmiescie 7
 Skr. pocztowa 1001
 PL-00-950 Warszawa
 Tel. (48-22) 826 12 01
 Fax (48-22) 826 62 40
 E-mail: books119@arspolona.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia
 Str. Dionisie Lupu nr. 65, sector 1
 RO 70184 Bucuresti
 Tel. (40-1) 315 44 03
 Fax (40-1) 312 96 16
 E-mail: euromedia@mailcity.com

SLOVAKIA

Centrum VTI SR
 Nám. Slobody, 19
 SK-91223 Bratislava
 Tel. (421-7) 54 41 83 64
 Fax (421-7) 54 41 83 64
 E-mail: europ@tbb1.slk.stuba.sk
 URL: <http://www.slk.stuba.sk>

SLOVENIJA

GV Založba
 Dunajska cesta 5
 SLO-1000 Ljubljana
 Tel. (386) 613 09 1804
 Fax (386) 613 09 1805
 E-mail: europ@gvestnik.si
 URL: <http://www.gvzalozba.si>

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS
 100, Yil Mahallesi 34440
 TR-80050 Bağcilar-Istanbul
 Tel. (90-212) 629 46 89
 Fax (90-212) 629 46 27
 E-mail: aktuel.info@dunya.com

ARGENTINA

World Publications SA
 Av. Cordoba 1877
 C1120 AAA Buenos Aires
 Tel. (54-11) 48 15 81 56
 Fax (54-11) 48 15 81 56
 E-mail: wpbooks@infovia.com.ar
 URL: <http://www.wpbooks.com.ar>

AUSTRALIA

Hunter Publications
 PO Box 404
 Abbotsford, Victoria 3067
 Tel. (61-3) 94 17 53 61
 Fax (61-3) 94 17 54
 E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

BRESIL

Livraria Camões
 Rua Bittercourt da Silva, 12 C
 CEP
 20043-900 Rio de Janeiro
 Tel. (55-21) 262 47 76
 Fax (55-21) 262 47 76
 E-mail: livraria.camoes@incm.com.br
 URL: <http://www.inc.com.br>

CANADA

Les éditions La Liberté Inc.
 3020, chemin Sainte-Foy
 Sainte-Foy, Québec G1X 3V6
 Tel. (1-418) 658 37 63
 Fax (1-800) 567 54 49
 E-mail: liberte@mediom.qc.ca

Renouf Publishing Co. Ltd

5369 Chenin Canotek Road, Unit 1
 Ottawa, Ontario K1J 9J3
 Tel. (1-613) 745 26 65
 Fax (1-613) 745 76 60
 E-mail: order.dept@renoufbooks.com
 URL: <http://www.renoufbooks.com>

EGYPT

The Middle East Observer
 41 Sherif Street
 Cairo
 Tel. (20-2) 392 69 19
 Fax (20-2) 393 97 32
 E-mail: inquiry@meobserver.com
 URL: <http://www.meobserver.com>

MALAYSIA

EBIC Malaysia
 Suite 45.02, Level 45
 Plaza MBF (Letter Box 45)
 8 Jalan Yap Kwan Seng
 50450 Kuala Lumpur
 Tel. (60-3) 21 62 81 98
 Fax (60-3) 21 62 81 98
 E-mail: ebic@tm.net.my

MÉXICO

Mundi Prensa México, SA de CV
 Río Pánuco, 141
 Colonia Cuauhtémoc
 MX-06500 México, DF
 Tel. (52-5) 533 56 58
 Fax (52-5) 514 67 99
 E-mail: 101545.2361@compuserve.com

SOUTH AFRICA

Eurochamber of Commerce in South Africa
 PO Box 781/38
 2146 Sandton
 Tel. (27-11) 884 39 52
 Fax (27-11) 883 55 73
 F mail: info@eurochamber.co.za

SOUTH KORFA

**The European Union Chamber of
 Commerce in Korea**
 5th Fl, The Shilla Hotel
 202, Jangchung-dong 2 Ga, Chung-ku
 Seoul 100-392
 Tel. (82 2) 22 53 5631/4
 Fax (82-2) 22 53-5635/6
 E-mail: eucock@eucock.org
 URL: <http://www.eucock.org>

SRI LANKA

EBIC Sri Lanka
 Trans Asia Hotel
 115 Sir Chittampalam
 A. Gardiner Mawatha
 Colombo 2
 Tel. (94-1) 074 71 50 78
 Fax (94-1) 44 87 79
 E-mail: ebic@slnet.lk

T'AI-WAN

Tycoon Information Inc
 PO Box 81-466
 105 Taipei
 Tel. (886-2) 87 12 88 86
 Fax (886-2) 87 12 47 47
 E-mail: euitpe@ms21.hinet.net

UNITED STATES OF AMERICA

Berman Associates
 4611-F Assembly Drive
 Lanham MD 20706-4391
 Tel. (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
 Fax (1-800) 865 34 50 (toll free fax)
 E-mail: query@berman.com
 URL: <http://www.berman.com>

**ANDERE LÄNDER
 OTHER COUNTRIES
 AUTRES PAYS**

**Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
 Wahl/Please contact the sales office of
 your choice/Veuillez vous adresser au
 bureau de vente de votre choix**
 Office for Official Publications of the European
 Communities
 2, rue Mercier
 L-2985 Luxembourg
 Tel. (352) 29 29-42455
 Fax (352) 29 29-42758
 E-mail: info-info-opoce@cec.eu.int
 URL: publications.eu.int